EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL DEVENIR CONSTITUCIONAL DE MÉXICO

100 ANIVERSARIO CONSTITUCIÓN 1917

La herencia del constitucionalismo social mexicano y sus desafíos

Comisión Organizadora del Poder Judicial de la Federación para los Festejos del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Catalogación

PO
E030
H473h

La herencia del constitucionalismo social mexicano y sus desafíos / [esta obra estuvo a cargo del Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el marco de los trabajos de la Comisión Organizadora del Poder Judicial de la Federación para los Festejos del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ; presentación y presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión Organizadora Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales ; introducción y Coordinador General y Vocal de la Comisión Organizadora Ministro José Ramón Cossío Díaz ; Consejero de la Judicatura Federal y Vocal de la Comisión Organizadora Alfonso Pérez Daza]. -- Primera edición. -- México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2017.
xviii, 329 páginas ; 22 cm.

En la cubierta: El Poder Judicial de la Federación en el devenir constitucional de México. 100 aniversario Constitución 1917

Contenido: La construcción del Estado social a partir de la Constitución de 1917 / Ricardo A. Ortega Soriano -- La educación en la Constitución de 1917 / José María Soberanes Díez -- El artículo 27 constitucional, el derecho de propiedad y el reparto de tierras / Marco Vinicio Martínez Guerrero -- El artículo 123 constitucional y el derecho al trabajo: ¿un necesario cambio de paradigma? / Alfredo Sánchez-Castañeda -- Los efectos materiales del constitucionalismo social mexicano. Una perspectiva de la sociología del derecho… / Rodrigo Meneses Reyes

ISBN 978-607-468-944-0

1. Constitucionalismo mexicano – Derecho social – Análisis 2. Estado social 3. Educación 4. Derecho a la propiedad 5. Reparto de tierras 6. Derecho al trabajo 7. Constituciones sociales 8. Sociología jurídica I. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes II. México. Poder Judicial de la Federación. Comisión Organizadora para los Festejos del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos III. Aguilar Morales, Luis María, 1949- , prologuista IV. Cossío Díaz, José Ramón, 1960- , autor de introducción V. Pérez Daza, Alfonso, 1974- .

Primera edición: mayo de 2017

D. R. Suprema Corte de Justicia de la Nación
Avenida José María Pino Suárez núm. 2
Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc
C. P. 06065, Ciudad de México, México

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

Impreso en México
Printed in Mexico

El contenido de los documentos que conforman esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional del Poder Judicial de la Federación.

Esta obra forma parte del Programa de Trabajo de la Comisión Organizadora del Poder Judicial de la Federación para los Festejos del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y estuvo a cargo del Centro de Documentación y Análisis, Archivos y Compilación de Leyes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Su edición estuvo al cuidado de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La herencia del constitucionalismo social mexicano y sus desafíos

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Luis María Aguilar Morales
Presidente

Primera Sala
Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Presidenta

Ministro José Ramón Cossío Díaz
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

Segunda Sala
Ministro Eduardo Tomás Medina Mora Icaza
Presidente

Ministro José Fernando Franco González Salas
Ministro Javier Laynez Potisek
Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos
Ministro Alberto Pérez Dayán

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

Ministro Luis María Aguilar Morales
Presidente

Consejero Felipe Borrego Estrada
Consejero Jorge Antonio Cruz Ramos
Consejera Rosa Elena González Tirado
Consejera Martha María del Carmen Hernández Álvarez
Consejero Alfonso Pérez Daza
Consejero J. Guadalupe Tafoya Hernández

COMISIÓN ORGANIZADORA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN PARA LOS FESTEJOS DEL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Ministro Luis María Aguilar Morales
Presidente de la SCJN, del CJF y de la Comisión

Ministro José Ramón Cossío Díaz
Coordinador General y Vocal de la Comisión

Consejero Alfonso Pérez Daza
Vocal de la Comisión Organizadora

CONSEJO ASESOR DE LA COMISIÓN ORGANIZADORA

Mtra. Gabriela Breña Sánchez
Dr. Javier Garciadiego Dantan
Dr. Andrés Lira González
Mtro. Ignacio Marván Laborde
Dr. Pablo Mijangos y González
Dr. José María Murià Rouret
Dra. Lorenza del Río Cañedo
Dr. Rafael Diego-Fernández Sotelo
Dra. María del Pilar Hernández
Dr. Sergio López Ayllón
Dr. Luis Medina Peña
Magdo. Salvador Mondragón Reyes
Dra. Erika Pani Bano
Dra. Elisa Speckman Guerra

Contenido

Presentación IX

Introducción..... XIII

La construcción del Estado social a partir de la Constitución de 1917 1
Ricardo A. Ortega Soriano

La educación en la Constitución de 1917 49
José María Soberanes Díez

El artículo 27 constitucional, el derecho de propiedad y el reparto de tierras 137
Marco Vinicio Martínez Guerrero

El artículo 123 Constitucional y el Derecho al trabajo: ¿Un necesario cambio de paradigma? 213
Alfredo Sánchez-Castañeda

Los efectos materiales del constitucionalismo social mexicano. Una perspectiva de la sociología del derecho 301
Rodrigo Meneses Reyes

Presentación

EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL DEVENIR CONSTITUCIONAL DE MÉXICO. 100 ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la Ley Suprema de la Unión, el eje rector de las instituciones, de las políticas públicas y de las reglas de convivencia pacífica entre los miembros de la sociedad. Su contenido y sus principios, edificados sobre la base de las ideologías que han marcado el devenir de nuestra nación después de consumada la Independencia y de aquellas que detonaron la Revolución, está próximo a cumplir cien años. Éste es un acontecimiento propicio para reflexionar sobre su evolución a lo largo del siglo XX y los primeros años del siglo XXI, con el fin de plantear una visión prospectiva del constitucionalismo en nuestro sistema jurídico.

Al ser la Constitución el gran legado cultural de la Revolución de 1910, conmemorar su promulgación representa la confirmación de que los anhelos del pueblo de

México se concretan permanentemente en el respeto y la protección de los derechos humanos, y en la modernización de las instituciones fundamentales; así también, constituye una oportunidad para ratificar nuestro compromiso inalterable con la libertad, la justicia y las exigencias históricas de la sociedad.

La relevancia de este acontecimiento llevó a que el 5 de febrero de 2013, los representantes de los tres Poderes de la Unión firmaran el *Acuerdo para la Conmemoración del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*[1] por ello, se conformó la *Comisión Organizadora del Poder Judicial de la Federación para los Festejos del Centenario*, orientada de manera preponderante a identificar y relacionar los sucesos, las acciones, los personajes y los documentos jurídicos y jurisdiccionales que marcaron el rumbo de la nación mexicana durante el siglo XX, así como la manera en que éstos perfilan y definen al Poder Judicial de la Federación como una institución fundamental en el proceso continuo de construcción del Estado de derecho en México.

Bajo esos compromisos, los trabajos que el Poder Judicial de la Federación ha programado para celebrar el

[1] *Diario Oficial de la Federación,* primera sección, miércoles 6 de febrero de 2013.

centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos están dedicados a explicar desde la perspectiva de la administración de justicia federal, la manera en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales del Poder Judicial de la Federación contribuyen a la consolidación del orden constitucional de nuestro país.

En consecuencia, es preciso reconocer que nuestras instituciones jurídicas y políticas se encuentran actualmente en una etapa de transición significativa. A lo largo de sus casi cien años, el texto original de nuestra Constitución se ha ido modificando para adecuarse a los nuevos tiempos, a las nuevas circunstancias y a las exigencias históricas de la sociedad. Se han ampliado los derechos individuales, se han reconocido los derechos colectivos, se han establecido mecanismos para su defensa, se ha adecuado la relación entre el Estado y una sociedad cada vez más plural, diversa y compleja, sin que ello hubiera significado la modificación de sus principios o directrices esenciales. México es una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta por Estados libres y soberanos.

Como garante del orden constitucional, al Poder Judicial de la Federación le corresponde aportar elementos que permitan a la sociedad participar activamente en el proceso de construcción de la nueva cultura jurídica, en torno

a la propia norma fundamental y los principios que establece, con lo que sin duda, se refuerza la finalidad última de la Judicatura Federal: la protección más amplia de la persona y la salvaguarda de sus derechos.

En el México actual, el texto constitucional se reafirma como la guía para seguir edificando el país que anhelamos para las generaciones presentes y futuras. La Constitución es la hoja de ruta de la nación, el pacto duradero de nuestra vida institucional y el soporte de nuestra convivencia social, y como norma suprema a ella debe ajustarse y someterse toda norma que se genere dentro de su ámbito general de aplicación. De igual forma, es necesario ratificar día con día nuestra convicción para que, al amparo de la supremacía constitucional, consolidemos el país de justicia y libertad que el pueblo merece.

Con estas bases, para propiciar el conocimiento, difusión y reflexión de nuestra *Carta Magna,* así como su historia y aplicación por el Poder Judicial de la Federación, tengo el agrado de poner a disposición del público en general un conjunto de publicaciones: obras conmemorativas, compilaciones, estudios monográficos y facsimilares, que sin duda resultarán de gran interés y provecho.

Ministro Luis María Aguilar Morales
Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
y del Consejo de la Judicatura Federal

Introducción

La conmemoración del centenario de la Constitución Política de 1917 representa, para los tres Poderes de la Unión, un acontecimiento trascendental para traer a la memoria de la sociedad mexicana los caminos andados por los hombres y las instituciones que han forjado nuestro país. En esencia, para celebrar nuestra historia jurídica y política.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como una de las instituciones que ha participado activamente en este tránsito histórico desde hace más de 190 años, ha sido factor sustantivo en la definición de los principios que forman a un Estado constitucional y democrático de derecho al ser intérprete y garante de la Constitución. El centenario representa una oportunidad más para que, de manera incluyente y plural, la sociedad pueda recordar los acontecimientos que dieron origen a la Constitución que nos rige actualmente, así como conocer, reflexionar y propiciar un diálogo fecundo en torno a su contenido y proyección.

En razón de ello, para el Poder Judicial de la Federación representa un alto compromiso el ser partícipe de esta

tarea de divulgación, a fin de contribuir a formar a las personas en el contenido de la Carta Magna y sus significados, así como a construir un debate abierto y franco en torno a nuestro pasado y los retos que plantean los tiempos actuales; por lo que se ha propuesto llevar a cabo diversas actividades encaminadas a socializar la Constitución.

En este marco, promoveremos obras y eventos que ayuden a comprender la importancia de conocer nuestra Constitución, su aplicación y los criterios que se desprenden de su interpretación como parte de la labor sustantiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales y Juzgados Federales. Lo anterior, con la firme intención de mejorar de manera progresiva el conocimiento de los temas que atañen a la norma suprema y a la función de la judicatura, así como para incentivar a la sociedad en general a participar en las actividades que implican el diseño y construcción del diario quehacer público y, en particular, respecto de la protección y defensa de los derechos humanos.

Para conseguirlo, el Poder Judicial de la Federación ha trazado un programa de trabajo a desarrollarse en el periodo 2014-2017, dentro del cual, como herramienta sustantiva para la difusión y discusión de contenidos e ideas, se ha contemplado generar un conjunto de obras particularmente dedicadas a la sociedad en general, a las que se aúnan obras

especializadas para la comunidad jurídica así como exposiciones, conferencias, seminarios, coloquios, mesas redondas, transmisiones especiales por radio y televisión y concursos de ensayo y tesis, entre otros.

De esta manera, las publicaciones que forman parte de este proyecto, y que incluyen facsimilares, reediciones, compilaciones, estudios monográficos, obras colectivas, folletos e historietas, guardan un enfoque multidisciplinario, con una visión de lo nacional e internacional, que procura a su vez ser cercano y accesible a todos los sectores de la sociedad.

La organización de tales obras obedece a los tres ejes en los que se divide el Programa de Trabajo del Poder Judicial de la Federación y que en una línea de tiempo parten de 1898, últimos años del Porfiriato e inicio de la Cuarta Época del *Semanario Judicial de la Federación* hasta el 2011 y la prospectiva que el presente nos permite explorar, proponer o concebir.

El primer eje corresponde a "El Poder Judicial de la Federación, eje transversal en el devenir histórico constitucional", que abarca el periodo de 1898 a 1988. El segundo se denomina "El papel de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional y garante de nuestra Constitución en la consolidación del Estado Mexicano", que

comprende de 1988 a la conclusión de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*. El tercero se refiere a "La labor del Poder Judicial de la Federación en la construcción del nuevo paradigma constitucional", el cual inicia con la Décima Época e integra el análisis en torno al futuro del constitucionalismo y de la administración de justicia en México.

Bajo esta metodología y teniendo como centro a la Constitución y, por tanto, a la construcción y consolidación del Estado de Derecho en México y la protección de los derechos humanos como temas transversales de todos estos estudios, tenemos confianza en que los trabajos proyectados para conmemorar la promulgación de la Constitución de 1917, aportarán valiosos elementos en materia de pedagogía constitucional.

La instrumentación de acciones bajo dicha perspectiva pretende asegurar que la sociedad tenga acceso al conocimiento de los derechos que protege la Constitución y, con ello, garantizar –a través de las instituciones–, la protección de las personas y sus derechos; así como incentivar una amplia participación ciudadana.

La cercanía y accesibilidad que se busca a través de los materiales que se generen, redunda en los distintos for-

matos en los que se requieren este tipo de herramientas para que puedan ser consultadas por niñas, niños, adolescentes, personas adultas, con discapacidad, o miembros de nuestros pueblos indígenas, entre otros. Por esta razón se ha considerado que las distintas obras se generen en formatos impresos y electrónicos, así como a través de medios masivos como el radio y la televisión, con lo que se conforma una amplia gama de opciones para participar de estos festejos a fin de llegar al mayor número de personas posible; desde luego con la premisa de que la claridad de las ideas no significa sacrificar la seriedad y la profundidad de la información. Por ello, tanto especialistas como público en general podrán ser receptores del mensaje que se pretende transmitir.

Ahora bien, dentro de los temas que abordan estas actividades se encuentran, entre otros: el proceso de gestación, consolidación y aplicación de la Constitución de 1917 y de las 31 Constituciones de las Entidades Federativas; la evolución constitucional y la función jurisdiccional; los derechos de la niñez desde el nacimiento hasta la mayoría de edad; los derechos de las mujeres; el constitucionalismo mexicano de los siglos XIX y XX; la justicia federal en las entidades federativas durante la Revolución y después de la Constitución de 1917; las imágenes de la justicia en México a través de los siglos; la Suprema Corte y la política;

la creación y evolución del Consejo de la Judicatura Federal; la herencia del constitucionalismo social mexicano y sus desafíos; concurso de tesis y un programa de concurso dirigido a jóvenes universitarios relativo a la Constitución, sus reformas e interpretación.

En definitiva, la formación en la Constitución implica el pensamiento, la cultura, el lenguaje, el arte, los valores, los textos y los métodos. Porque se aprende aquello que es significativo para nosotros; y el ejercicio de la ciudadanía y la democracia conforma uno de los temas más representativos para el desarrollo de la vida en las sociedades contemporáneas.

Sin duda, las metas que nos hemos planteado, abonarán a la construcción de una cultura de la Constitución y a un conocimiento más amplio de los principios y valores que consagra en beneficio de la sociedad, para alcanzar un orden jurídico más pleno encaminado a ensanchar la democracia y los derechos humanos de todos.

Ministro José Ramón Cossío Díaz
Coordinador General de los Trabajos de la Comisión Organizadora del Poder Judicial de la Federación para los Festejos del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La construcción del Estado social a partir de la Constitución de 1917

Ricardo A. Ortega Soriano*

1. Introducción

La conmemoración del primer centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 constituye una excelente oportunidad para el desarrollo de una profunda revisión sobre la vigencia de los ideales que le dieron origen y sentido, y de la medida en que nuestra Norma Fundamental ha contribuido a transformar la compleja situación de desigualdad que se vivía en México, la cual desencadenó, entre otros factores, la lucha revolucionaria que le precedió.

Suele reproducirse de modo frecuente en los estudios sobre la Constitución mexicana de 1917 su reconocimiento

* Profesor de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la UNAM. Investigador Nacional Nivel 1 (SNI). El artículo fue elaborado con el apoyo de Edward Fabritzio Espíndola Vega, quien colaboró en el mismo como asistente de investigación. Esta investigación agradece de manera especial en su elaboración el apoyo recibido en el marco de la discusión y retroalimentación recibidas del Grupo de Investigadores en Derechos Económicos, Sociales y Culturales que funciona al amparo del Programa UNAM-DEGAPA-PAPIIT IG400216, “Derechos Sociales y Justicia Social".

como la primera en el mundo en incorporar un enfoque social dentro de su contenido.[1] Pero también es cierto, es que en pocas ocasiones se reflexiona sobre el significado y efectos de la incorporación de dicho enfoque en el reconocimiento y garantía de los derechos sociales.[2]

Por todo ello, el presente estudio tiene como finalidad identificar algunos de los elementos más importantes que se encuentran presentes en el pensamiento constitucional de aquellos días y que, sin duda, permitieron la incorporación de un importante contenido social en la Norma Fundamen-

[1] *Cfr*. Trueba Urbina, Alberto, *La primera Constitución político-social del mundo*, México, Porrúa, 1974, pp. 20 y 50; García Ramírez, Sergio, "Tres textos precursores en el constitucionalismo social", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año 1, núm. 23, mayo-diciembre de 1968, pp. 474 y 475; De la Cueva, Mario, "Lo social en la Constitución Mexicana de 1917", *Revista Mexicana del Trabajo*, México, 6a. época, t. XVI, núm. 1, enero-marzo de 1969, pp. 10 y 11; Medina, Hilario, "La Constitución Político-Social", en Hernández y Lazo, Begoña (coord.), *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaría de Gobernación, 1987, p. 77.

[2] De acuerdo con Pedro Salazar y Rodrigo Gutiérrez: "La mayoría de los manuales mexicanos de derecho constitucional, al abordar el tema de los derechos sociales, inician elogiando la visionaria labor del Congreso Constituyente de 1917, como si se tratara de una fórmula ritual, se destaca la actitud pionera de aquella asamblea por haber sido la primera en incluir los derechos sociales en la Constitución. Sin embargo, en esos mismos análisis se sostiene de manera inmediata y sin mayores cuestionamientos que estos derechos sólo son orientaciones de políticas públicas (derechos programáticos) no justiciables ante tribunales y no vinculantes para los poderes públicos." Gutiérrez Rivas, Rodrigo y Salazar Ugarte, Pedro, *La construcción de los derechos sociales y el derecho a la no discriminación en México, Igualdad, no discriminación y derechos sociales. Una vinculación virtuosa*, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2011, p. 57.

tal mexicana. El propósito de este trabajo, por tanto, resulta bastante modesto en la medida que presenta, sin ánimo de exhaustividad, algunos de los rasgos que, a mi juicio, resultan determinantes para comprender las características del modelo de Estado social que de alguna manera fueron modeladas en el texto Constitucional de 1917.

No obstante lo anterior, es preciso exponer algunas advertencias importantes para la lectura de este documento. Los elementos que se abordarán en el presente estudio, de ningún modo tienen la pretensión de constituir una reconstrucción histórica del contexto en donde se desarrolló el debate constitucional de Querétaro, ni mucho menos ingresar a un estudio pormenorizado de tales debates. Esa tarea excede por mucho su propósito y las capacidades de quien escribe este estudio.

Una cuestión que también debe tenerse en cuenta al aproximarse al presente estudio es que, los elementos que se identifican como componentes relevantes del pensamiento constitucional relativo a la construcción del Estado social, desde luego, no constituyen una lista que agote los postulados del pensamiento de la época, ni mucho menos pretenden sugerir que el pensamiento constitucional fuese monolítico. Todo lo contrario, al analizar los distintos aspectos que se pretenden explorar, será posible observar la existencia de algunas preocupaciones compartidas por académicos, estudiosos de

la Constitución mexicana e incluso de los propios constituyentes, así como una diversidad de perspectivas para poder abordarlos. Con todo, el objetivo del presente texto es presentar algunos de los elementos relevantes en el pensamiento alrededor del texto constitucional de 1917 y que, sin duda, podrían contribuir a delimitar con una mayor claridad la imagen y el papel del Estado social que se intentó plasmar en la Ley Fundamental.

Por todo ello, en primer lugar presentaré algunas reflexiones sobre la conciliación de los derechos sociales con los postulados liberales, aspecto que permitirá dar cuenta de los elementos esenciales que dieron cabida a la aparición del Estado social en México, posteriormente me referiré a los principales retos que enfrentó el Congreso Constituyente para dar curso a las demandas sociales emergidas por la Revolución de 1910 para, finalmente, referirme brevemente al enfoque nacionalista que supone o ha supuesto la configuración del Estado social en México.

2. La incorporación de los derechos sociales en el Estado constitucional. La conciliación de los derechos y libertades individuales con la justicia social

Las revoluciones liberales de finales del siglo XVIII (concretamente en Francia y los Estados Unidos de América)

establecieron como uno de sus propósitos fundamentales el combate a la tiranía, la arbitrariedad, los privilegios generados por los gobiernos emanados del "antiguo régimen". De esta manera, no resulta difícil identificar que en el corazón de las reivindicaciones que surgirían de tales movimientos revolucionarios aparecería la necesidad de que el Estado asegurara dos aspectos fundamentales: a) el combate a la arbitrariedad del poder político y; b) la protección de la autonomía política de las personas. Precisamente por ello, no es difícil comprender que una importante cantidad de textos constitucionales de la época estuviesen marcados por una concepción liberal respecto al papel del Estado con un enfoque fundamentalmente individualista.[3]

Este modelo de constituciones reconocía de manera particular que el papel del Estado en el contexto de una sociedad democrática debía ante todo establecerse en un ámbito de no injerencia, tanto en las libertades de las personas (liberalismo político)[4] como en el ámbito del resguardo de

[3] De acuerdo con Emilio O. Rabasa "... la explosión y difusión del liberalismo se produjo en el siglo XIX. Pero un aspecto esencial del liberalismo, los derechos del hombre, como se sabe, aparecen desde el siglo XVIII en dos documentos fundamentales: la Constitución Norteamericana de 1787 y sus primeras diez enmiendas y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1790 en la Francia revolucionaria". Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, p. 67.

[4] Según Emilio O. Rabasa: "El *liberalismo* debe contemplarse, *grosso modo*, en dos fases o aspectos: en el *político*, crea y protege las libertades del hombre, quien es el centro y objetivo de todas las instituciones sociales". *Idem.*

la propiedad privada y el desarrollo de la economía (liberalismo económico).[5]

Sin embargo, esta concepción sobre el papel del Estado en una sociedad democrática sería puesta en duda debido, entre otros factores, a que la confianza en el libre mercado como regulador de la paz social y el papel pasivo del Estado –en contextos de profundas desigualdades sociales en donde actuaba sólo de manera represiva cuando se vulneraba la ley– evidenciaron importantes carencias en la viabilidad del modelo liberal para asegurar la paz y bienestar de las sociedades, lo que dio lugar a la aparición en las sociedades capitalistas de un nuevo modelo sobre el papel que debería desempeñar el Estado, que se ha reconocido como Estado social.[6]

[5] De acuerdo con Prieto Costa: "Para el liberalismo más riguroso, el individuo es artífice y responsable de su suerte y no puede pedir a la comunidad política, al Estado, una intervención en apoyo de sus necesidades vitales". Además, de acuerdo con este autor: "En los primeros años del siglo XIX, en Francia como en Inglaterra y en el resto de Europa, el naciente liberalismo teorizó la centralidad y la inviolabilidad de los derechos, de la libertad y de la propiedad y rechazó con indignación todo dirigismo estatal, denunciándolo como un residuo arcaico, un obstáculo al desarrollo de la propiedad y la civilización". Costa, Prieto, "Derechos sociales y democracia constitucional: un itinerario histórico", en Espinoza de los Monteros, Javier y Ordoñez, Jorge (coords.), *Los derechos sociales en el estado constitucional*, México, Tirant lo Blanch México, 2013, p. 34.

[6] De acuerdo con Alfonso Noriega Cantú: "Tal modalidad ha sido designada con distintos nombres, como *Welfare State*, "Estado de Bienestar" y "Estado social-demócrata" (que nada tiene que ver con la denominación de un partido político y que, de acuerdo con este autor, se distingue del Estado comunista y del autoritario). Noriega Cantú, Alfonso, *Los derechos sociales creación de la*

La aparición del enfoque del Estado social en la Constitución de 1917 es algo que no queda exento de reflexiones teóricas sobre su significado. Existen diferentes notas relativas al significado y papel de un Estado social en el marco de la ley fundamental mexicana. Intentaré presentar algunas de ellas.

a. La conciliación de la agenda de las libertades con la justicia social

A propósito de una conferencia presentada ante el Congreso Jurídico Nacional en el año 1932, Hilario Medina, quien fuese constituyente en 1917 y a la postre Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, destacó una serie de comentarios o críticas que se realizaron sobre la Norma Fundamental mexicana. Al respecto dijo: "Al expedirse el código de 1917, no había otro documento de esa especie en el mundo. Causó sorpresa y aún irritación. 'Es bolchevique', gritaba un evolucionista emboscado en tierra extranjera; 'el *almodrote* de Querétaro',[7] vociferaba el hacedor

Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988, p. 36.

[7] De acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, la palabra "*almodrote*" significa por una parte: "Salsa compuesta de aceite, ajos, queso y otras cosas, con la cual se sazonan las berenjenas" o de manera coloquial pero con poco uso también se emplea como sinónimo de una "mezcla confusa de varias cosas o especies". DRAE, *http://dle.rae.es/?id=1zWH88g* [Fecha de consulta: 14 de julio de 2016]. *s.v.* "almodrote".

de frases".[8] Tales frases de algún modo reflejaban dos de los aspectos que particularmente fueron detonados con la aprobación del texto constitucional de Querétaro. Por una parte, el temor de ciertos sectores de la sociedad, que incluso aparece en algunos Constituyentes, respecto a que el nuevo documento fundamental de la nación significare el abandono de las concepciones liberales para situar el futuro mexicano en la lógica de los postulados socialistas o comunistas, aspectos que fueron introducidos fundamentalmente por la experiencia de la revolución bolchevique. Por otra, el calificativo de "*almodrote*" bien podría ser el reflejo de la crítica al Constituyente de 1917 por el abandono de los parámetros convencionales que se dictaban para las constituciones políticas de los Estados en aquel momento.

En cuanto al enfoque social del texto constitucional se han sostenido diferentes calificativos y perspectivas. Por ejemplo, Emilio O. Rabasa ha identificado entre 1857 y 1917 cuatro formas de liberalismo que él denomina como "mexicano":

a) El liberalismo individualista. Cuya muestra más palpable de acuerdo con este jurista se materializó en el artículo 1o. de la Constitución de 1857 en donde

[8] Medina, Hilario, *op. cit.*, p. 77.

se afirmaba que: "el pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y objeto de las instituciones nacionales" y que, de alguna manera, refrendó la primacía de las libertades individuales siguiendo el ejemplo de Inglaterra, Estados Unidos y Francia.[9]

b) El liberalismo positivista. Amparado en las concepciones positivistas de Herbert Spencer y Augusto Comte, de acuerdo con Rabasa, a pesar de que en el Constituyente de 1857 existió una actitud positivista, en realidad su consolidación en México aparecerá propiamente con el grupo denominado "los científicos."[10] En efecto, de acuerdo con Rabasa, todas las dictaduras han querido justificarse doctrinalmente, y el gobierno de Porfirio Díaz no sería la excepción. Para nuestro autor, la propuesta de los científicos tendría como finalidad fungir como un soporte racional de la dictadura a partir de la idea de que los problemas del país podrían solucionarse

[9] *Cfr*. Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, p. 71.

[10] Dentro de este grupo de personas, Rabasa, siguiendo a Molina Enríquez, identificó a este grupo con la existencia del partido científico e incluyó entre los nombres más destacados a: Manuel Romero Rubio, suegro de Porfirio Díaz, Rosendo Pineda, Manuel M. Zamacona, Emilio Pimentel, Luis Méndez, Protasio Tagle, así como a los generales Mariano Escobedo y Sóstenes Rocha. *Ibidem*, p. 75.

aplicando una serie de políticas con bases científicas y, reconociendo que la sociedad era un "organismo en evolución" que no requería cambios abruptos. De algún modo, como expone Rabasa, la idea de los científicos era el rechazo a las fórmulas abstractas utilizadas por la Constitución de 1857, las cuales deberían ser sustituidas por "normas positivas mandatorias" y para ello era fundamental modificar o reformar pacíficamente la Constitución manteniendo al porfiriato.[11]

c) El liberalismo político-jurídico. De acuerdo con Rabasa, esta forma de liberalismo se encuentra presente en la exposición de motivos del Proyecto de Constitución que presentara el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, Venustiano Carranza el 1o. de diciembre de 1916.[12] Dicha concepción reconoce como ejes fundamentales: el reconocimiento de las libertades de carácter civil y político; una vinculación del liberalismo con la democracia; la diferenciación entre el poder político y la sociedad que incluyen una teoría de la representación democrá-

[11] *Idem*.

[12] *Cfr*. Congreso Constituyente, *Diario de los debates*, 1o. de diciembre de 1916, Querétaro, núm. 12, t. I, pp. 259-270.

tica; la teoría de la división de poderes; la importancia de la secularización de la sociedad y de la supremacía estatal y el impulso al federalismo.[13] Este enfoque es deudor, según nuestro autor, tanto del Plan de San Luis Potosí (en realidad, elaborado en San Antonio Texas)[14] impulsado por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910 como del Plan de Guadalupe del propio Carranza de 28 de marzo de 1913.

d) El liberalismo económico y social. El propio Rabasa reconocerá que la distinción entre el anterior enfoque de liberalismo y éste, fue recuperado por él, y de la obra de Jesús Reyes Heroles. Para nuestro autor, es el Congreso Constituyente de Querétaro el que correrá con el mérito de haber incorporado esta perspectiva en la Constitución de 1917. De acuerdo con el propio Rabasa, esta concepción de liberalismo "surge cuando los constituyentes en Querétaro

[13] *Cfr*. Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, p. 75.

[14] De acuerdo con Jorge Sayeg Helú: "Habría de ser San Antonio Texas, en efecto la población en la que fuera elaborado y viera luz el citado plan, que hubo que ser fechado el día 5 de octubre del propio año de 1910, apenas al día siguiente del decreto del Congreso de la Unión que declaraba electos presidente y vicepresidente a don Porfirio Díaz y a don Ramón Corral, respectivamente y en el que Madero se hallaba todavía en San Luis Potosí." Sayeg Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México (1808-1988)*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1991, p. 486.

> entienden que su obra debe ir más allá de una labor simplemente reformadora y se lanzan por el camino de la liberación social de las grandes masas –trabajadores y campesinos– eternamente olvidadas y subyugadas por nuestra historia".[15]

A diferencia de lo expuesto por Rabasa, me parece que el Congreso Constituyente de 1916-1917, en realidad (y sin que ello disminuya su enorme mérito) simplemente plasmó en normas constitucionales una serie de reivindicaciones políticas y sociales que habían germinado algunos años atrás y, que en realidad, se erigieron como algunos de los principales estandartes de la lucha revolucionaria iniciada en 1910. Antes de referir algunos de los documentos que incorporaron las demandas sociales que luego fueron traducidas en normas constitucionales, me resulta importante identificar lo que me parece un auténtico antecedente, el cual data de la época en que se aprobó la Constitución de 1857.

En efecto, en la exposición de motivos de la denominada Constitución liberal de 1857 elaborada fundamentalmente por Don Ponciano Arriaga, se establecieron algunos planteamientos que hablaban de la preocupación de algunos constituyentes de la época sobre la complejidad de las

[15] Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, p. 80.

problemáticas sociales que experimentaba el país. Entre los elementos que Alberto Trueba Urbina destaca sobre el particular, se plantearon algunas interrogantes relacionadas con el papel que debería tener el Constituyente de cara a los grandes problemas nacionales. De esta manera, el Constituyente del 57 en tal exposición de motivos se preguntó: "¿Debía proponer una constitución puramente política sin considerar de fondo los males profundos de nuestro estado social, sin acometer ninguna de las radicales reformas que la triste situación del pueblo de México reclama como necesarias y aún urgentes?"[16]

En el fondo el propio Trueba afirmó que, Ponciano Arriaga planteó una de las preguntas que permiten observar en él una concepción que le situó al lado de aquellos liberales que abrazaron el ideal de una Constitución social. Al respecto se cuestiona: ¿La Constitución en una palabra, debía ser puramente política, o encargarse también de conocer y reformar al Estado social?[17] El propio Arriaga, luego de que sus propuestas relacionadas con el enfoque social, particularmente con la propiedad de la tierra y los grupos desaventajados, fuesen prácticamente pasadas por alto por el Congreso Constituyente de 1857, elaboró un amplio Voto

[16] Trueba Urbina, Alberto, *La primera Constitución político-social del mundo*, México, Porrúa, 1974, p. 42.

[17] *Idem*.

particular en donde afirmó hacia la parte final del mismo: "Concluiré pues, con las palabras del sabio y profundo economista que antes he citado: 'Existe una contradicción chocante entre las leyes y las necesidades sociales, las masas no pueden aprovechar los derechos políticos que se les han acordado, porque a esto se oponen las actuales condiciones de trabajo'."[18] Como se puede observar, existió una clara concepción en Arriaga sobre el importante papel que debería desempeñar la Ley Fundamental de un Estado en la atención de las mayores problemáticas sociales. La participación de Arriaga no fue la única en este sentido, ya que Mariano Otero e Ignacio Ramírez, el Nigromante, también realizaron reivindicaciones semejantes en esa época.[19]

Al final de cuentas, y de acuerdo con Trueba Urbina "…el sistema que adoptó el Constituyente de 1856-1857 fue el de las constituciones puramente políticas, aderezado con un deslumbrante liberalismo e individualismo para garantizar los derechos del hombre abstracto, la libertad de trabajo e industria y el derecho de propiedad".[20] De esta

---

[18] Arriaga, Ponciano, "La propiedad, Voto particular del diputado Ponciano Arriaga ante el Congreso Constituyente", *Revista de Geografía Agrícola*, México, núm. 44, enero-junio de 2010, p. 124.

[19] Alberto Trueba Urbina reivindica el papel de Mariano Otero en el año 1842 a través de su "Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión política y social que agita en la República Mexicana" y, adicionalmente, revela la oposición de Ignacio Ramírez al artículo 1o. de la Constitución de 1857. *Cfr*. Trueba Urbina, Alberto, *op. cit.,* p. 44.

[20] *Idem.*

manera, los postulados sociales expuestos por algunos liberales de la época, sólo serían un antecedente de lo que a la postre constituyó el ideario político de la revolución de 1910.

Ahora bien, regresando a la identificación de los orígenes de aquello que Rabasa y Reyes Heroles han denominado como liberalismo económico y social, me parece que el origen de este enfoque en realidad es producto de un complejo sistema de demandas sociales que lograron traducirse en demandas políticas e incluso en expresiones jurídicas con su incorporación en la Constitución de 1917, a partir fundamentalmente, de dos documentos (que para Emilio O. Rabasa constituyen sólo antecedentes de la obra del Constituyente de 1916-1917). Me refiero al Programa del Partido Liberal Mexicano, que de manera inmediata nos conduce a la persecución sufrida por los hermanos Flores Magón por parte de la dictadura y a su esfuerzo de resistencia, así como al Plan de Ayala, con importante acento en la cuestión agraria que establecieron Emiliano Zapata y Otilio Montaño.[21]

En efecto, el Programa del Partido Liberal Mexicano publicado el 1o. de julio de 1906 en la ciudad de Saint Louis Missouri (debido a la persistente persecución que la dicta-

[21] *Cfr*. Sayeg Helú, Jorge, *op. cit.*, p. 524.

dura de Porfirio Díaz realizó sobre sus opositores, particularmente en la figura de los hermanos Flores Magón)[22] constituye un documento fundamental para comprender algunas de las principales demandas revolucionarias y fundamentalmente aquellas de contenido social que posteriormente serían plasmadas en la Constitución de 1917. Si revisamos con atención sus diferentes apartados (reformas constitucionales, mejoramiento y fomento a la instrucción, extranjeros, capital y trabajo, tierras e impuestos) podremos observar el importante impacto que dicho documento tendría, particularmente en la elaboración de los artículos 3o. (educación), 27 (cuestión agraria) y 123 (trabajo).

En el plano educativo por ejemplo, es posible observar que entre las principales demandas que planteó el referido Programa se encuentra la multiplicación de escuelas primarias, ello fundamentalmente con el propósito de clausurar aquellas escuelas controladas por el clero; la obligación de impartir educación netamente laica en todas las escuelas del país, ya sean públicas o privadas; la educación obligatoria hasta los 14 años de edad, poniendo un énfasis

[22] No olvidemos que los hermanos Flores Magón tuvieron que huir constantemente de la persecución de la que eran objeto, aspecto que incluso los llevó a refugiarse en Canadá y que, además ocasionó por ejemplo, que la segunda época de su periódico "*Regeneración*" tuviera que ser publicada en noviembre de 1904 desde San Antonio Texas. *Cfr*. Sayeg Helú, Jorge, *op. cit.*, p. 461.

particular en las personas con pobreza; pagar buenos sueldos a los maestros de instrucción primaria, entre otros aspectos.[23]

En cuanto a la cuestión del trabajo, los aspectos más relevantes del Programa del Partido Liberal serían el establecimiento de una jornada máxima de trabajo de ocho horas así como el pago de un salario mínimo; la regulación del trabajo doméstico y el trabajo a domicilio; la prohibición de empleo de niños menores de catorce años; mejorar las condiciones de higiene por parte de los dueños de minas, fábricas, talleres, etcétera; la obligación del descanso dominical; la desaparición de las tiendas de raya y la obligación de los patrones para pagar con dinero en efectivo a los trabajadores bajo amenaza de penas severas.[24]

En cuanto a la cuestión agraria, el referido documento señaló la obligación de los dueños de las tierras para hacerlas productivas y, que las tierras improductivas fueran recobradas por el Estado. De igual manera, estableció una obligación para el Estado para dotar de tierras a quien las

---

[23] Flores Magón, Ricardo (Presidente), Sarabia, Juan (Vicepresidente), *Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación*, 1o. de julio de 1906, Saint Luis Missouri, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, numerales 10 al 14, p. 14.

[24] *Ibidem*, numerales 21 al 33, p. 15.

solicitare, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola, asimismo, se estableció la obligación del Estado para crear un Banco Agrícola que permitiera a los agricultores pobres obtener préstamos con poco rédito y redimibles en plazos.[25]

Se ha argumentado así que, el Programa del Partido Liberal Mexicano constituye, de alguna manera, un reflejo del espíritu socio-liberal que conjunta, por una parte, las libertades fundamentales de la persona y, por otra, reconoce la protección social, incluso condicionando límites a los primeros sobre este segundo aspecto.[26]

Por otra parte, es preciso recordar también el conjunto de ideas que habrían de traducirse en el constitucionalismo social inaugurado por la Constitución de 1917, el papel del denominado Plan de Ayala de 28 de noviembre de 1911[27] y

---

[25] *Ibidem*, numerales 34 al 37, p. 16.

[26] *Cfr*. Sayeg Helú, Jorge, *op. cit.*, p. 475.

[27] Algunos autores han destacado junto con el Plan de Ayala algunos otros instrumentos como parte de los elementos que configuraron el ideario revolucionario que se incorporó a la Constitución. Por ejemplo Sayeg Helú nos recuerda la importancia del Plan de Santa Rosa de 2 de febrero de 1912, suscrito en el panteón del mismo nombre en los suburbios de Chihuahua, y que bajo el lema "Tierra y justicia" reconocería que por razones de utilidad pública permitirían la expropiación, reconociendo que el Gobierno sería siempre el dueño exclusivo de las tierras y que las rentaría únicamente a todos los que las solicitaran en la proporción en que pudiesen cultivarlas personalmente y con los miembros de su familia. Además, se ha reconocido también el papel importante que desempeñó en su momento el denominado Pacto de la Empacadora de 25 de

en donde, fundamentalmente, su punto séptimo habría de establecer la necesidad de expropiación de una parte de los latifundios para "crear la pequeña propiedad, establecer colonias y dotar a los pueblos de fundo legal, ejidos y terrenos de labor".[28] Estas ideas, como lo han sostenido algunos autores, permitirán reivindicar la noción de que la tierra es para quien la cultiva y que, incluso significa de alguna manera el enterramiento de los ideales liberales de propiedad que incluso datan del derecho romano.[29]

A mi juicio, las reivindicaciones sociales fueron las que brindaron el mayor impulso al desarrollo de la Revolución Mexicana de 1910, y su materialización en reclamos políticos concretos las que establecieron las bases del pen-

marzo de 1912 encabezado por Pascual Orozco, quien para ese momento ya había dado la espalda a Francisco I. Madero, pero que contendría importantes elementos relacionados con la cuestión agraria y laboral. *Ibidem*, pp. 514-516. Existen algunos documentos que se han referido como parte de los elementos que conformaron el pensamiento social de la Constitución de 1917, entre los que encontramos desde luego el Plan de San Luis Potosí de 5 de octubre de 1910, el decreto de adiciones al Plan de Guadalupe de 12 de diciembre de 1914, la Ley de 6 de enero de 1915 y el Pacto suscrito entre el gobierno Constitucionalista y la "Casa del Obrero Mundial" de 17 de febrero de 1915. *Cfr*. Trueba Urbina, Alberto, *op. cit.,* p. 50.

De igual manera, es preciso no perder de vista los conflictos obreros de Cananea y Río Blanco, como parte de los antecedentes que configuraron el ideal relativo a las demandas sociales. *Cfr*. Sayeg Helú, Jorge, *op. cit.*, p. 516.

[28] *Cfr.* Sayeg Helú, Jorge, *op. cit.*, p. 522.

[29] *Ibidem*, p. 523. El citado autor hace referencia a una idea de Mario de la Cueva. *Cfr*. De la Cueva, Mario, "La Constitución Política" en *México: 50 años de Revolución*, T. III, La Política, México, Fondo de Cultura Económica, 1961, p. 27.

samiento social que finalmente fueron traducidos en enunciados jurídicos constitucionales por el Constituyente de 1916-1917. Se trata pues, de una Constitución construida desde abajo.

Como se ha podido observar, la Constitución de 1917 incorporaría por tanto dos importantes dimensiones de pensamiento. Por una parte, los ideales propios del pensamiento político, liberal e individualista de las revoluciones liberales de finales del siglo XVIII y que, en buena medida, recuperó elementos importantes de la Constitución mexicana de 1857 y, por otra, el conjunto de ideales políticos de justicia social que emergieron con la Revolución Mexicana de 1910. Esta situación ha llevado a algunos, como Emilio Rabasa, a afirmar que existen "dos constituciones o los dos liberalismos",[30] que nos encontramos con la primera constitución político-social del mundo[31] e incluso con la posibilidad de la realización de la justicia social sin detrimento de la

[30] Recordemos que para Rabasa, las dos constituciones pueden ser apreciadas, la primera en el mensaje de 1o. de diciembre de 1916 de Venustiano Carranza, y su redacción por parte de personas como Félix F. Palavicini, Luis Manuel Rojas y José Natividad Macías, mientras que la segunda constitución o segundo liberalismo (el económico y social) puede ser identificado en el contenido de los artículos 3o., 5o. 24, 27, 28, 123 y 130 y, como se ha sostenido, producto del pensamiento revolucionario en sus reclamos de justicia social. *Cfr*. Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, p. 83.

[31] De acuerdo con Trueba Urbina, cuando las Constituciones políticas se complementan con la inclusión de derechos sociales, dejan de ser exclusivamente políticas para convertirse en político-sociales. Trueba Urbina, Alberto, *op. cit.*, p. 58.

libertad del hombre.[32] Esta situación es particularmente relevante, dado que uno de los aspectos que de forma recurrente se plantean en algunos de los textos relacionados con el reconocimiento de los derechos sociales en la Constitución de 1917 revelan una intención importante por parte de sus autores para deslindar la génesis de los ideales sociales de la Ley Fundamental mexicana de los enfoques socialistas o comunistas que encuentran un referente en las ideas de Marx.

De esta manera, suele afirmarse que el Constituyente del 1917 "jamás adoptó la doctrina marxista" ya que dicho documento contempla en su primera parte un enfoque liberal y porque no admitió algunos de los postulados básicos del socialismo, como la propiedad de todos los medios de producción y distribución por parte del Estado.[33] De igual manera, se ha expuesto en ese mismo sentido que la Constitución de 1917 representó una "defensa contra el imperialismo avasallador, sí, pero sin renunciar a nuestro ideario social, preservación contra el totalitarismo socializante, también pero sin claudicar de nuestro sistema liberal"[34] e incluso algunos otros que llegaron a afirmar que esta fisonomía particular adoptada por la Constitución de 1917 expresaba

[32] *Cfr*. Sayeg Helú, Jorge, *op. cit.*, p. 950.
[33] *Cfr*. Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, p. 98.
[34] Sayeg Helú, Jorge, *op. cit.*, p. 950.

que el "socialismo no es la desaparición de la conciencia individual sino su ensanchamiento".[35] Como puede verse, fueron diversas voces las que intentaron plasmar una distancia entre la Constitución de 1917 y la acusación que refería Hilario Medina de que era "bolchevique".

b. El reconocimiento del constitucionalismo social como un desafío a las concepciones tradicionales de la Constitución

Si como he expuesto con antelación, el ideario que dio contenido a los elementos sociales de la Constitución de 1917 fue producto de las reivindicaciones del movimiento revolucionario iniciado en 1910, entonces la pregunta por responder, tendría que ser: ¿Cuál sería entonces el papel y relevancia que tuvo el Congreso Constituyente de 1916-1917 en la cristalización de dicha agenda social? Desde luego, el Congreso Constituyente tuvo distintos méritos en el traslado de las demandas sociales de la revolución al contenido de la Ley Fundamental mexicana, aspecto que de suyo ya es relevante. A mi juicio, existen dos aciertos de enorme importancia en el trabajo desarrollado en el marco de los debates de dicho Congreso. El primero de ellos, fue el de asumirse como un auténtico contrapeso democrático a la propuesta presen-

[35] Medina, Hilario, *op. cit.*, p. 81.

tada por el Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza y, el segundo, que realizó importantes cuestionamientos al proyecto de Constitución presentado por aquél sin dedicarse a una aprobación automática o acrítica del mismo. Esa ya es en sí misma una virtud que francamente muchas asambleas legislativas de nuestros días por desgracia no parecen compartir.

Un ejemplo importante que refuerza esta idea es el debate del artículo 3o. El proyecto de Constitución presentado por Carranza reconoció, por una parte, la libertad de enseñanza y advirtió, por otra, que tratándose de establecimientos oficiales tendría que ser laica la que se impartiese en ellos. Sin embargo, la Comisión dictaminadora de ese artículo, en oposición a la propuesta del Jefe del Gobierno Constitucionalista, reconoció que: "las ideas religiosas son las más abstractas, razón por la cual no pueden ser asimiladas por la mente infantil, creando en el niño una deformación psíquica", por lo que se argumentó que el clero durante la historia de nuestro país había constituido un elemento retrógrado que anteponía los intereses de la iglesia a los del país y que, incluso quería apoderarse de la enseñanza para luego "usurpar las funciones del Estado",[36] por ello, dicha

[36] *Cfr*. Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 10a. ed., Porrúa, México, 1997, pp. 72 y 73. El aspecto destacado por Jorge Carpizo correspondería al

Comisión proponía que: "Ninguna corporación religiosa, ministro de culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio".[37]

El debate en realidad se planteó, por un lado, entre quienes intentaron reconocer un modelo de libertad amplia de enseñanza y, por otro, entre quienes partieron de limitar esa libertad para evitar las intromisiones del clero. En otras palabras, entre quienes intentaban asumir un liberalismo más puro, respecto a aquellos que observaban un pasado en donde no querían que el clero constituyera de nueva cuenta un obstáculo para el desarrollo del país, y de alguna manera, preservar con ello el espíritu de las leyes de reforma.[38]

Más allá de la intensa e interesante discusión del Congreso Constituyente de aquellos años (que demuestra la enorme relevancia y seriedad que en ese entonces se le

---

dictamen de la Comisión sobre el artículo 3o. de la Constitución que se llevaría a cabo el 13 de diciembre de 1916, en el marco de la 12a. sesión ordinaria, a las 4:40 horas, momento en que arribaría el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza. *Cfr*. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, Ediciones de la Comisión Nacional para la celebración del sesquicentenario de la proclamación de la independencia nacional y del cincuentenario de la revolución mexicana, México, 1960, t. I, p. 638.

37 *Cfr*. Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, *op. cit.*, p. 639.

38 *Cfr*. Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, p. 101.

daba al tema educativo como pilar de la construcción del país) que puede ser rastreado en el Diario de los Debates, y que por sí mismo daría oportunidad para escribir una investigación completa, me parece que el mismo nos permite revelar al proceso constituyente como un importante espacio de autonomía democrática. Un dato interesante sobre este particular podría ser identificado cuando Venustiano Carranza remitió un oficio al Congreso Constituyente,[39] en el que manifestó su interés en presenciar el debate relativo al artículo 3o. Constitucional. Como sostiene Jorge Carpizo: "Carranza pensó que su presencia inclinaría la balanza a favor del texto de su proyecto, ya que –creyó– ningún constituyente se atrevería delante de él a criticar su obra",[40] aunque luego del acalorado debate que habría de continuar al día siguiente, 14 de diciembre de 1916, el propio Primer Jefe del Ejército Constitucionalista ya no asistiría debido a que su presencia no había evitado que los diputados constituyentes cuestionaran su proyecto.[41]

Otros dos ejemplos importantes del contrapeso que ejerció el Congreso Constituyente al proyecto del encargado del Poder Ejecutivo se relacionan con el cuestionamiento del

[39] Este oficio fue leído en la 11va. sesión ordinaria del miércoles 13 de diciembre de 1916. *Cfr*. Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916- 1917, *op. cit.*, p. 633.

[40] Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 74.

[41] *Ibidem*, p. 78.

Constituyente de Querétaro a la propuesta de los artículos 5o. y 27 de la Constitución. Además del contrapeso que significaron en la medida en que su discusión y debate contribuyó a plasmar respecto a ellos (y desde luego el surgimiento del artículo 123 de la Constitución que erigió por sí mismo todo un título en la Ley Fundamental denominado "Del trabajo y la previsión social") el ideario social de la Revolución Mexicana, en realidad, el cuestionamiento que impulsó el Constituyente tuvo detrás de tales discusiones otro elemento relevante: la incorporación de cláusulas específicas en materia de la tierra y el trabajo supuso el rompimiento del molde convencional de las constituciones estrictamente políticas, para asumir un modelo constitucional innovador con un contenido más detallado del que regularmente suele reconocerse a este tipo de documentos.

En efecto, se ha argumentado que el proyecto del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista fue particularmente escueto en relación con el reconocimiento de las demandas agrarias y laborales en parte fundamental debido a que asumía que la función de las constituciones no era la de incorporar descripciones detalladas sobre las cuestiones que trataba. Al respecto, Emilio O. Rabasa ha intentado defender de alguna manera al proyecto presentado por Carranza, refiriendo: "Mucho se ha criticado a Carranza por la omisión en su proyecto de todo lo relativo a la cuestión del

trabajo. La crítica no está totalmente justificada ya que Carranza, entre las facultades del Congreso (artículo 7, fracción X) consideraba la de 'legislar en toda la República sobre minería, comercio, instituciones de crédito y trabajo'."[42] Sin embargo, en diversos momentos del debate del Constituyente de 1916-1917, particularmente en relación con el análisis del artículo 5o., el debate relativo a si una Constitución debería tener un contenido tan detallado como el que las agendas agraria y laboral exigían, reveló que entre los constituyentes lo que también estaba a debate era, en realidad, una discusión sobre dos modelos de Constitución: el modelo convencional que determinaba planteamientos generales en la Ley Fundamental, reservando a las leyes secundarias los aspectos reglamentarios y, el modelo que reconocía la valía de preservar los ideales sociales que enarboló la lucha revolucionaria en el propio texto de la Constitución, aunque ello supusiera cuestionar la ortodoxia respecto a dicha cuestión.

Entre los aspectos que fueron cuestionados por parte de los constituyentes aparecieron diversas afirmaciones que revelaron la importancia que este debate suscitó entre aquellos constituyentes partidarios de la propuesta de Carranza, y aquellos que deseaban incorporar en la Constitución

[42] *Cfr*. Rabasa, Emilio O., *op. cit.*, p. 105.

una serie de salvaguardas relacionadas con las demandas revolucionarias. Entre los defensores de la propuesta carrancista apareció la figura de Fernando Lizardi, quien entre otros aspectos afirmó que el artículo 4o. garantizaría la libertad de trabajar y la prohibición del trabajo ilícito y, que el proyecto reconocía las facultades del Congreso para legislar en materia de trabajo. Por ello, a juicio del Sr. Lizardi las restricciones al trabajo están comprendidas cuando se habla de trabajo lícito, o en todo caso deberían haberse dejado las bases para que el Congreso de la Unión legislara sobre la materia. De acuerdo con este diputado constituyente: "No cabe, pues, esta reglamentación aquí".[43] De esta manera, parecería clara la posición de los diputados afines al proyecto carrancista para evitar la incorporación en el texto constitucional de elementos reglamentarios que, a su juicio, corresponderían a la legislación que en su momento debería expedirse.

Por su parte, el diputado Constituyente Cayetano Andrade planteó el enfoque opuesto al referir:

> …La Constitución actual debe responder […] a los principios generales de la revolución constitucionalista, no fue una revolución como la

[43] *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916- 1917, op. cit.*, p. 972.

> maderista o la de Ayutla, un movimiento meramente instintivo para echar abajo a un tirano; la revolución constitucionalista tiene la gran trascendencia de ser una revolución eminentemente social y, por lo mismo, trae como corolario una transformación en todos los órdenes. Uno de los grandes problemas de la revolución constitucionalista ha sido la cuestión obrera que se denomina "la política social obrera".[44]

Más adelante, Heriberto Jara haría una fuerte crítica a la resistencia del gremio jurídico para aceptar la transformación del texto constitucional. De esta manera refirió una de las expresiones más contundentes de la tensión que analizamos:

> …Pues bien; los jurisconsultos, los tratadistas, las eminencias en general en materia de legislación, probablemente encuentran hasta ridícula esta proposición, ¿cómo va a consignarse en una Constitución la jornada máxima de trabajo? ¿Cómo se va a señalar allí que el individuo no debe trabajar más de ocho horas al día? Eso, según ellos, es imposible; según ellos, pertenece

[44] *Ibidem*, p. 973.

> a la reglamentación de las leyes; pero, precisamente, señores, esa tendencia, esa teoría, ¿qué es lo que ha hecho? Que nuestra Constitución tan libérrima, tan amplia, tan buena, haya resultado, como la llamaban los señores científicos, "un traje de luces para el pueblo mexicano", porque faltó esa reglamentación, porque jamás se hizo.[45]

Esta crítica a la Constitución liberal de 1857 sería más profunda e incluso le llevaron a afirmar que sus disposiciones quedarían "nada más como reliquias históricas allí en ese libro".[46]

Siguiendo con el cuestionamiento al proyecto de Carranza, el diputado Victoria manifestó abiertamente su inconformidad tanto con los dos dictámenes de la Comisión como con el proyecto de Constitución del Primer Jefe debido a que: "... en ninguno de los dos dictámenes se trata del problema obrero con el respeto y atención que se merece",[47] y más adelante arremetió con más fuerza: "Alguien dirá que esto es reglamentario; sí, señores, puede ser muy bien; pero como dijo el diputado Jara acertadamente, los trabajadores

---

45 *Ibidem*, p. 976.
46 *Ibidem*, p. 977.
47 *Ibidem*, p. 979.

estamos enteramente cansados de la labor pérfida que en detrimento de las libertades públicas han llevado a cabo los académicos, los ilustres, los sabios, en una palabra, los jurisconsultos", lo que inmediatamente detonó los aplausos en su favor.[48]

En otro de los momentos más estelares del debate, la tensión sobre la fisonomía de la Constitución, el diputado constituyente Jorge Von Versen cuestionó una figura utilizada por el diputado Lizardi y refirió: "a los señores de la Comisión que no teman a lo que decía el señor licenciado Lizardi, que ese artículo se iba a parecer a un Santo Cristo con un par de pistolas: yo desearía que los señores de la Comisión no tuvieran ese miedo porque si es preciso para garantizar las libertades del pueblo que ese Santo Cristo tenga polainas y 30-30, ¡bueno!".[49]

El diputado Froilán Manjarrez cuestionaría de manera muy enfática la idea de Lizardi de dejar la legislación laboral para la legislación secundaria y afirmó que:

> ...¿quién nos garantizará que el nuevo Congreso habrá de estar integrado por revolucionarios? ¿Quién nos garantizará que el nuevo Congreso,

[48] *Ibidem*, p. 980.
[49] *Ibidem*, p. 984.

por la evolución natural, por la marcha natural, el Gobierno, como dijo el señor Jara, tienda al conservatismo? ¿Quién nos garantiza, digo, que ese Congreso General ha de expedir y ha de obrar de acuerdo con nuestras ideas? No, señores, a mí no me importa que esta Constitución esté o no dentro de los moldes que previenen jurisconsultos, a mí no me importa nada de eso, a mí lo que me importa es que se den las garantías suficientes a los trabajadores, a mí lo que me importa es que atendamos debidamente al clamor de esos hombres que se levantaron en la lucha y que son los que más merecen que nosotros busquemos su bienestar y no nos espantemos a que debido a errores de forma aparezca la Constitución un poco mala en la forma; no nos asustemos de esas trivialidades, vamos al fondo de la cuestión; introduzcamos todas las reformas que sean necesarias al trabajo; démosles los salarios que necesiten, atendamos en todas y cada una de sus partes lo que merecen los trabajadores y lo demás no lo tengamos en cuenta, pero, repito, señores diputados, precisamente porque son muchos los puntos que tienen que tratarse en la cuestión obrera, no

> queremos que todo esté en el artículo 5o., es imposible, esto lo tenemos que hacer más explícito en el texto de la Constitución y ya les digo a ustedes, si es preciso pedirle a la Comisión que nos presente un proyecto en que se comprenda todo un título, toda una parte de la Constitución, yo estaré con ustedes, porque con ello habremos cumplido nuestra misión de revolucionarios.[50]

Una de las participaciones que anticiparon el desenlace de la discusión del artículo 5o. y la pertinencia de crear un nuevo apartado en donde se reconociera de manera exclusiva la cuestión laboral fue la del diputado Alfonso Cravioto que afirmó:

> Vengo pues, a demostrar, con mi modesta palabra, con mi modesto criterio, que la Comisión no ha andado del todo desacertada al pretender establecer ciertas bases reglamentarias dentro de ese artículo constitucional; vengo a demostrar que esas teorías han sido aceptadas en algunos tratados modernos y expresadas en algunas Constituciones, pero también vengo a señalar mi discrepancia en cuestiones de mera forma,

[50] *Ibidem*, p. 986.

> que yo quisiera que la Comisión hubiera hecho más amplia y más completa, y vengo, por último, a insinuar a la Asamblea y a la Comisión, la conveniencia grande de trasladar esta cuestión obrera a un artículo especial, para mejor garantía de los derechos que tratamos de establecer y para mayor seguridad de nuestros trabajadores.[51]

Luego de ello y de ampliar su argumentación plantearía la necesidad de retirar el dictamen presentado por la Comisión y afirmó que:

> …así como Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la revolución mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros.[52]

Finalmente, y luego de diversas participaciones en donde se debatió con intensidad la cuestión relativa al trabajo, el diputado Manjarrez presentó un escrito en donde

---

[51] *Ibidem*, p. 1024.
[52] *Ibidem*, p. 1028.

propuso que en virtud de que habían pasado ya tres días de acaloradas discusiones, en donde los oradores en favor y en contra en el fondo habían estado de acuerdo en reconocer los derechos de las clases trabajadoras, propuso al final que la Comisión retirase el debate y que se formulara un nuevo capítulo que reconociera los derechos de los trabajadores.[53]

Ahora bien, no tengo por ahora oportunidad para referirme con detalle al debate relativo a la cuestión agraria, que esencialmente siguió el camino abierto por el debate en materia laboral, es decir, una profunda insatisfacción del Congreso Constituyente sobre el proyecto presentado por Carranza, y la necesidad de constituir una Comisión que se encargara de traducir las demandas revolucionarias relacionadas con la tierra en disposiciones constitucionales. Al respecto, Jorge Carpizo plantea que, debido a que la discusión –antes reseñada– sobre lo que sería a la postre el artículo 123 había tomado más tiempo del esperado, y que la Comisión designada para la confección de tal artículo se encontraba ocupada en el tema laboral; se encomendó a Molina Enríquez la elaboración de una propuesta, la cual dice el propio Carpizo, desilusionó a los integrantes de la Comisión cuando fue presentada, por lo cual se realizaron diversas

[53] *Ibidem*, pp. 1055-1058.

reuniones que culminaron con la redacción de dicha propuesta. Finalmente, la propuesta recogería los principales elementos relativos a las reivindicaciones agrarias que habían sido planteadas en el marco del movimiento revolucionario.[54]

Con esta decisión, se daría un paso fundamental para la transformación del enfoque tradicional que hasta entonces se había reconocido a las constituciones en el mundo. Me parece que si bien el mérito de la expresión de la agenda social plasmada en la Constitución de 1917 corresponde a las demandas emergidas desde la complejidad misma del movimiento revolucionario, es decir, desde abajo, el desafío a las concepciones tradicionales que los juristas tenían sobre el papel y contenido de una Ley Fundamental que fue expresada en los debates del Constituyente permitió la configuración de una Constitución innovadora respecto a sus posibilidades y fisonomía. Es importante recordar que el dictado convencional reconocía que la Constitución era tan sólo, como ha referido Trueba Urbina, "una expresión del derecho político que concebía al individuo y al Estado", pero que "no le interesaban la sociedad ni los derechos sociales", por ello, "cualquier intento de constitucionalismo social se desechaba como una herejía jurídica".[55] Dicho de otra ma-

[54] *Cfr*. Carpizo, Jorge, *op. cit.*, pp. 98 y 99.
[55] Trueba Urbina, Alberto, *op. cit.*, p. 46.

nera, el triunfo de la perspectiva de constitución que para los juristas de la época sería un "almodrote", y que rompía la ortodoxia reinante en la teoría constitucional de la época, representó la posibilidad efectiva de cristalizar en un instrumento jurídico las conquistas del pensamiento revolucionario.

3. Una concepción nacionalista de las problemáticas sociales

Existe un último aspecto al que deseo referirme muy brevemente, desde luego sin mucha profundidad dado que un análisis más detallado debería ser realizado sobre ello y que, de alguna forma, tiene impacto en la fisonomía del Estado social que se prefiguró a partir de la Ley Fundamental de 1917. Me refiero aquí a un elemento que ha estado presente no sólo en las reivindicaciones expuestas por algunos diputados en el Congreso Constituyente de 1916-1917, sino también en algunos investigadores que han examinado el proceso constitucional de aquellos años. Me refiero a una latente expresión nacionalista, que se ha materializado en diferentes ámbitos y, que de algún modo, su reconocimiento nos permite incorporar una pieza explicativa más al enfoque que se ha dado al Estado social en México.

De esta manera, y aunque se ha afirmado que la extensión más importante de los derechos sociales ocurriría

en Europa durante el siglo XIX, orientada fundamentalmente por el influjo de las teorías socialistas que se "habían delineado desde los albores de esa centuria", y que derivado de ello se comenzó con una constante de reivindicaciones económicas y laborales que daban cuenta de las profundas desigualdades provocadas por un "incipiente capitalismo",[56] lo cierto es que para algunas personas, la agenda social que se configuró en la Constitución de 1917 constituye en esencia un logro de la Revolución Mexicana sin influencia alguna de teorías provenientes del exterior.

Una muestra de ello puede ser observada en una afirmación de Lázaro Cárdenas ante cordoneros de Yucatán que le acusaban de asumir una ideología marxista y, de impulsar "intentos socialistas en el país"; y en donde el propio Cárdenas afirmó "que la Revolución mexicana es *sui generis* y no copia de ninguna doctrina ni de ningún movimiento extranjero, pues es más antigua que cualquiera de Europa" y además sostuvo que "el camino a seguir lo ha señalado la Revolución".[57]

En un sentido similar, el propio Mario de la Cueva expresaría por ejemplo que:

---

[56] *Cfr*. Gutiérrez Rivas, Rodrigo y Salazar Ugarte, Pedro, *op. cit.*, p. 13.

[57] Sayeg Helú, Jorge, *op. cit.*, p. 950.

> …La grandeza de la acción del Congreso Constituyente de 1917 radica en la circunstancia de que la solución adoptada en la Carta de Querétaro creando los nuevos derechos sociales del hombre es una doctrina propia, que no deriva de ningún pensamiento o modelo extranjeros, sino que es, como diría Georges Burdeau, una nueva idea del derecho, surgida de la historia y de la vida de un pueblo y de sus luchas por la libertad de los hombres y por la justicia social.[58]

Tengo la impresión de que tales afirmaciones se encuentran inmersas en dos elementos importantes. Por una parte, el deseo de destacar el carácter genuino, inédito y particular de las demandas sociales que fueron expuestas en la Revolución Mexicana de 1910 así como en el carácter irrepetible de tal movimiento y, por otra, el reflejo de una afirmación nacional sobre la capacidad y solvencia que la sociedad y pensamiento mexicanos tenían para afrontar y dar soluciones a tales demandas, sin tener que recurrir a ideas extraídas de alguna otra latitud. Me parece que es preciso tomar tales afirmaciones con la debida distancia e intentar comprender las razones por las que se reivindican, así como el contexto histórico y cultural en el que fueron planteadas.

[58] De la Cueva, Mario, "Lo social en la Constitución Mexicana de 1917", *op. cit*., p. 10.

Tal como lo ha referido Sayeg Helú, "no es solamente el factor social el denominador común al proceso revolucionario mexicano; de muy alta significación dentro de él, podemos señalar asimismo, un exacerbado nacionalismo que con aquél constituye la nota esencial de la futura Constitución y que, como justa y esperada reacción al porfirismo extranjerizante, habría de surgir ostensible desde la etapa magonista".[59] Esta explicación nos da cuenta de alguna forma, de la importancia que para los pensadores de la época tendría la afirmación de lo nacional como mecanismo adecuado para la resolución de los problemas nacionales.

Por ello, considero que detrás del carácter auténtico de las demandas revolucionarias, se ha presentado un sentimiento de apropiación respecto al origen del complejo sistema de ideas que permitieron la incubación de las mismas en la sociedad mexicana y que, a la postre, detonaron el inicio de la acción revolucionaria y que, incluso, de alguna forma aislarían al caso mexicano de otras experiencias similares, que me parece, no por casualidad se gestaron en esa misma época. De tal manera que cuando Alfonso Noriega Cantú afirma que:

> …Un problema muy grave al mismo tiempo que muy importante es el de precisar si la Revo-

[59] *Ibidem*, p. 452.

> lución mexicana de 1910 estuvo inspirada o bien tuvo sus antecedentes teóricos en las tesis y doctrinas de los grandes críticos del régimen capitalista con Marx a la cabeza. En mi personal opinión, las teorías extranjeras no tuvieron ninguna influencia directa en el pensamiento de los hombres que hicieron revolución ni en los constituyentes de Querétaro. La Revolución de 1910 se alimentó y formó su contenido ideológico inspirada en la realidad histórica de México, y en la preocupación de mostrar esta realidad por algunos de los grandes críticos del porfirismo como Molina Enríquez y Luis Cabrera, ideas que se expresaron en forma más o menos sistematizada en el Programa del Partido Liberal en 1906, en los discursos de Luis Cabrera y en las páginas de periódico Regeneración de Flores Magón, y que encontraron forma revolucionaria en el Plan de San Luis y en el Plan de Ayala.[60]

Esta afirmación me parece particularmente interesante, ya que el propio Noriega Cantú en el libro antes citado,

[60] Tal aseveración es particularmente interesante, ya que el texto referido aparecerá con bastante posterioridad a la época revolucionaria, por lo que llama todavía más la atención el acento nacionalista del análisis de los ideales sociales de la revolución. *Cfr*. Noriega Cantú, Alfonso, *op. cit.*, p. 83.

estableció tan sólo en un apartado precedente un estudio sobre el desarrollo del modelo denominado como Estado social en donde desarrolló un análisis muy sobresaliente sobre las diferentes teorías que cuestionaron en su momento al capitalismo así como el papel de la revolución industrial en el desarrollo de la crítica al Estado liberal. Sin embargo, tal análisis aparece profundamente desconectado, de modo aparente, de la mirada con la que se analizan las cuestiones propias de la Constitución de 1917.

Sin ahondar más en ello, tengo la impresión que este componente, junto con algunos otros factores, incidirá en alguna medida en la configuración del Estado social, y en una serie de problemáticas posteriores relacionadas con el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales como obligaciones jurídicas más que como pronunciamientos políticos o expectativas programáticas que el Estado puede o no cumplir. Espero tener la oportunidad en algún momento de poder profundizar con más detalle sobre las distintas problemáticas que se han presentado en la justiciabilidad y materialización de los derechos sociales.

4. A manera de conclusión

Resulta particularmente difícil aproximarse a la construcción del Estado social en México. Lo cierto es que su configura-

ción constituye un aspecto complejo y con una multiplicidad de dimensiones a ser valoradas. El propósito del presente trabajo ha sido tan sólo intentar aproximarse a ciertas vertientes, desde luego, sin un ánimo exhaustivo pero intentando advertir algunos rasgos fundamentales que aparecieron en las ideas de la época, o bien, de algunos estudiosos de la Constitución de 1917 unos años después.

A lo largo de las páginas que conforman este texto, se han podido observar ciertos elementos que me parecen de enorme interés para intentar comprender los orígenes de los derechos sociales en la Constitución mexicana. Algunos de ellos abren sugerentes líneas para una investigación más profunda. Las notas generales que me parece al menos haber podido presentar me permiten reconocer que en el fondo de las demandas relativas a los derechos sociales que fueron plasmadas en la Constitución, el contenido fue producto de un proceso complejo, duradero y, porque no decirlo, muchas veces contradictorio, que supuso el movimiento revolucionario iniciado en 1910. Es decir, la Constitución en esta medida podría ser vista como un conjunto de demandas provenientes desde abajo, lo cual permitiría argumentar la existencia de diversos ideales de justicia y combate a la desigualdad como motivos permanentes en la configuración del ideario constitucional que se intentó plasmar en el pacto fundamental mexicano. Por otra parte, a mi juicio, la principal virtud del

Congreso Constituyente de 1916-1917 fue la de enfrentar con altura de miras el problema del rompimiento de los moldes convencionales que hubiesen impedido dar forma a la concepción de Estado social que se encontraba latente en las demandas revolucionarias.

El desafío del constituyente a la ortodoxia jurídica así como la voluntad democrática del constituyente por convertirse en un auténtico contrapeso democrático, permiten dar cuenta de ello. Finalmente, y como una nota en la que vale la pena reparar, se presenta la necesidad de explorar con más profundidad el impacto que el enfoque nacionalista, que ha estado detrás de los estudios jurídicos y políticos sobre la Constitución mexicana, ha tenido en relación con las problemáticas que enfrenta México para su materialización y que, desde luego, conducen a reflexionar sobre las razones por las cuales México continua siendo un país con graves problemas de desigualdad social. Quizá, mirar las razones que se plantearon en el pasado para combatir la injusticia social permita elaborar algunas alternativas que pongan fin a la desigualdad social que por desgracia aún padecemos. Sirvan estas líneas como una contribución a este debate.

Fuentes consultadas

Bibliohemerografía

ARRIAGA, Ponciano, "La propiedad, Voto particular del diputado Ponciano Arriaga ante el Congreso Constituyente", *Revista de Geografía Agrícola*, México, núm. 44, enero-junio de 2010, pp. 112-127.

CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 10a. ed., México, Porrúa, 1997.

COSTA, Prieto, "Derechos sociales y democracia constitucional: un itinerario histórico", en ESPINOZA DE LOS MONTEROS, Javier y ORDOÑEZ, Jorge (coords.), *Los derechos sociales en el estado constitucional*, México, Tirant lo Blanch, 2013.

CONGRESO CONSTITUYENTE, *Diario de los debates*, 1o. de diciembre de 1916, Querétaro, t. I, núm. 12.

DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, México, 1960, t. I.

DE LA CUEVA, Mario, "Lo social en la Constitución Mexicana de 1917", *Revista Mexicana del Trabajo*, México, 6a. época, t. XVI, núm. 1, enero-marzo de 1969, pp. 9-13.

_____, "La Constitución Política", en *México: 50 años de Revolución*, T. III, La Política, México, Fondo de Cultura Económica, 1961.

DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, http://dle.rae.es/?id=1zWH88g [Fecha de consulta: 14 de julio de 2016].

FLORES MAGÓN, Ricardo y SARABIA, Juan, *Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación*, 1o. de julio de 1906, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "Tres textos precursores en el constitucionalismo social", Boletín Mexicano de

Derecho Comparado, México, nueva serie, año 1, núm. 23, mayo diciembre de 1968, pp. 469-480.

GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo y SALAZAR UGARTE, Pedro, *La construcción de los derechos sociales y el derecho a la no discriminación en México, Igualdad, no discriminación y derechos sociales. Una vinculación virtuosa*, México, Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2011.

MEDINA, Hilario, "La Constitución Político-Social", en HERNÁNDEZ Y LAZO, Begoña (coord.), *El pensamiento mexicano sobre la Constitución de 1917*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana de la Secretaría de Gobernación, 1987.

NORIEGA CANTÚ, Alfonso, *Los derechos sociales creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988.

RABASA, Emilio O., *El pensamiento político y social del Constituyente de 1916-1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.

SAYEG HELÚ, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano. La integración constitucional de México (1808-1988)*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

TRUEBA URBINA, Alberto, *La primera Constitución político-social del mundo*, México, Porrúa, 1974.

La educación en la Constitución de 1917

José María Soberanes Díez*

1. Introducción

La educación es un tópico fundamental en cualquier sociedad. Gracias a ella en el presente se aprende del pasado y se prepara el futuro de cada individuo y de toda la sociedad. Es por este motivo que la formación de los individuos ha sido una preocupación constante del constitucionalismo. México es un buen ejemplo en este sentido pues, prácticamente en todas las constituciones que ha tenido, la enseñanza ha estado presente.

En los albores del centenario de la Constitución de 1917 es oportuno analizar cómo trató esta norma a la educación. No hablo del derecho a la educación, porque el texto original no consagró expresamente dicho derecho, como muchas veces se ha mencionado de forma equivocada.

* Profesor-investigador de la Universidad Panamericana. Investigador Nacional II del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT.

La consagración expresa de un derecho humano o una garantía individual, conforme a la denominación original, que tuviese por contenido la satisfacción de las necesidades de aprendizaje de los individuos se incorporó al texto constitucional hasta la reforma de 1993.

No obstante, en la redacción original sí se abordó el tema educativo en nueve ocasiones. Incluso, una de ellas trató de establecer como un derecho fundamental del ámbito académico, la libertad de enseñanza. Pero no se estableció un derecho subjetivo que permitiera reclamar una formación. Es por ello que, con todo propósito, el título de este trabajo no es "el derecho a la educación en la Constitución de 1917", sino "la educación en la Constitución de 1917".

Para analizar el tratamiento constitucional de la educación en la Constitución de Querétaro se tocará, en primer lugar, el desarrollo de la educación en el constitucionalismo previo (apartado II); para después apuntar brevemente la situación educativa que vivía el país en el momento en el que se discutió el tema en el Congreso Constituyente (apartado III); posteriormente se analizarán los debates y el texto emanado de la asamblea queretana (apartado IV); y finalmente explorar la evolución y el significado del texto original (apartado V).

2. El tratamiento de la educación en las constituciones del siglo XIX

La educación ha sido una preocupación constante del constitucionalismo mexicano. Ya en sus Sentimientos de la Nación, Morelos, había expuesto que uno de los fines de las leyes del Congreso era alejar la ignorancia.[1] En la Constitución de 1824 se estableció como la primera obligación del Congreso de la Unión "promover la ilustración estableciendo escuelas".[2] La sexta de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 dispuso que les correspondía a las juntas departamentales iniciar leyes relativas a la educación, así como establecer escuelas en todos los pueblos de su departamento.[3] Las Bases de 1841

[1] El famoso artículo 12 de ese documento disponía: "12o. Que como la buena ley es superior á todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen á constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente él jornal del pobre, que mejore sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y él hurto."

[2] Textualmente indicaba: "Art. 50. Las facultades esclusivas del Congreso general son las siguientes. 1a. Promover la ilustracion, asegurando por tiempo limitado derechos esclusivos á los autores por sus respectivas obras; estableciendo colejios (*sic*) de marina, artilleria é ingenieros; erigiendo uno ó mas establecimientos en que se enseñen las ciencias naturales y exâctas, politicas y morales, nobles artes y lenguas; sin perjudicar la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educacion pública en sus respectivos estados."

[3] A la letra disponía: "Art. 14. Toca á las Juntas departamentales: 1o. Iniciar leyes relativas á impuestos, educacion pública, industria, comercio, administracion municipal y variaciones constitucionales, conforme al art. 26 de la tercera ley constitucional. …3o. Establecer escuelas de primera educacion en todos los pueblos de su Departamento, dotándolas competentemente de los fondos de propios y arbitrios, donde los haya, e imponiendo moderadas contribuciones donde falten."

establecieron como facultad de esas mismas juntas fomentar la enseñanza pública.[4]

En todos los documentos constitucionales antes reseñados aparece una preocupación por la educación. Sin embargo, se presenta como un asunto competencial, es decir, asignando fines o tareas al Congreso o a las juntas departamentales que existieron en la etapa centralista.

La primera constitución que consideró como un derecho el tema educativo fue la de 1857, en donde se estableció que la enseñanza sería libre.[5] Sin embargo, en ese texto no se proclamó el acceso a la educación como un derecho, sino que se garantizó la libertad de enseñanza. Dicho texto proclamó la libertad de enseñanza en su artículo 3o., sin ninguna autorización gubernamental. Esto fue defendido en la sesión del 11 de agosto de 1856 por un elocuente discurso de Manuel Fernández Soto, en el que aseguraba que la educación no podía ser un monopolio estatal, por ser un derecho social, lo que fue secundado por Ignacio Ramírez, quien señalaba que "no hay nada que temer

[4] Textualmente indicaba: "134.- Son facultades de las asambleas departamentales:… VII. Fomentar la enseñanza pública en todos sus ramos, creando y dotando establecimientos literarios, y sujetándose á las bases que diere el Congreso sobre estudios preparatorios, cursos, exámenes y grados."

[5] A la letra indica: "ART. 3. La enseñanza es libre. La ley determinará qué profesiones necesitan título para su ejercicio, y con qué requisitos se deben espedir."

a la libertad de enseñanza".[6] La posición contraria a que se proclamara este derecho, entre los que se encontraba García Granados, argumentaba que esto propiciaría una educación en el fanatismo.[7]

En efecto, existe el derecho a la educación entendido como la ventaja individual que tiene su titular de ser formado, pero existen otros derechos fundamentales en el ámbito académico, como es el albedrío de prestar servicios de formación. Es justamente este derecho al que se refirió la Constitución de 1857 y no al derecho a la educación.

La Constitución de 1857, a diferencia de sus predecesoras, no estableció a la instrucción como una competencia del Congreso de la Unión. Sin embargo, esto no fue una omisión, sino que tuvo la intención de colocarla como una facultad de los estados, al tenor del artículo 117 de ese texto.[8]

No obstante, el hecho de que fuera una facultad local no significó que las autoridades federales estuviesen ajenas

---

6 Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente,* México, El Colegio de México, 1956, p. 713.

7 *Ibidem*, pp. 713-725.

8 Textualmente indicaba el artículo 117: "ART. 117. Las facultades que no están espresamente (*sic*) concedidas por esta Constitucion á los funcionarios federales, se entienden reservadas á los Estados"

al tema formativo, ya que ejercían las competencias locales en los territorios federales y en el Distrito Federal. Es por ello que existió un Ministerio de Justicia e Instrucción Pública desde 1861, del que saldría la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes en 1905, así como siete leyes en materia educativa.[9]

3. La situación educativa previa a la Constitución de 1917

Decíamos que el tema educativo había sido abordado por la Constitución de 1857 como un asunto de libertad de enseñanza más que como un derecho a la educación, visión propia de los liberales del siglo XIX. Si lo que se protegía era la posibilidad de los particulares de educar, era lógico que crecieran más las escuelas privadas. Entre 1878 y 1910 las escuelas privadas se habían duplicado, mientras que las públicas sólo habían aumentado en un treinta por ciento.[10]

A esto hay que sumar que el triunfo de las ideas positivistas,[11] llevó a desarrollar una preocupación mayor

[9] Estas leyes fueron de los años 1861, 1867, 1869, 1874, 1888, 1896 y 1908.

[10] Guerra, François-Xavier, *México: del antiguo régimen a la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988, vol. I, p. 410.

[11] Sobre el positivismo, Soberanes Fernández, José Luis, *Y la Revolución se hizo Constitución*, México, Porrúa, 2016, pp. 1-9.

por la organización de la escuela preparatoria y de la educación superior, así como de la profesionalización que exigía la industrialización, raíces de la "enseñanza industrial".[12]

Esto quedó patente en el Censo de 1910, en donde se desprende que de 15,160,000 habitantes, sólo sabían leer y escribir 3,645,000, es decir, el 78% de la población era analfabeta.[13] Estas cifras se daban pese a la existencia de una Secretaría de Instrucción Pública, lo que denotaba que la acción de gobierno se centraba en los centros urbanos, producto del reparto competencial de la Constitución vigente, que consideraba a la educación como un tema local.

Al inicio del siglo XX el régimen porfirista empezó a entrar en crisis, y surgieron los primeros brotes de oposición organizada en contra del viejo dictador. Así, por ejemplo, el 1o. de julio de 1906, desde la ciudad de San Luis Missouri, los dirigentes de la oposición lanzaron el "Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano", en el que se proponía la multiplicación de escuelas primarias, y la clausura de las que pertenecían al clero.

---

[12] Loyo, Engracia *et al*., "Fin del siglo y de un régimen", en VVAA *La educación en México*, México, El Colegio Nacional, 2012, p.145

[13] Mejía Zúñiga, Raúl, "La escuela que surge de la Revolución", en Solana, Fernando *et al*., (coords.), *Historia de la educación pública en México (1876-1976)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 186.

Estas circunstancias provocaron que, en los últimos días de la presidencia de Porfirio Díaz, el nuevo Secretario de Instrucción Pública, Jorge Vera Estañol, presentara el 10 de mayo de 1911 una iniciativa de Ley de Escuelas de Instrucción Rudimentaria, que en veinte días fue aprobada, por lo que tras la renuncia de Díaz el 25 de mayo, fue promulgada por el presidente interino, León de la Barra, el 30 de mayo.

Dicha ley autorizaba al ejecutivo federal a establecer escuelas de primeras letras, pero sin afectar a las leyes locales vigentes o futuras. Las escuelas estarían abiertas a todos, especialmente a los indígenas, sin distinción de sexo o edad. La educación no sería obligatoria. Pero para estimular la asistencia, se distribuirían alimentos y vestimenta.

La ley convertía al gobierno central en un agente educativo. Inicialmente fue admitida por casi todos los estados, con excepción de Coahuila y Colima, quienes se opusieron alegando su autonomía. Sin embargo, la oposición más fuerte provino de los hacendados.[14]

Durante el corto gobierno de León de la Barra, esta ley apenas se pudo poner en práctica. Pero en el de Francisco I. Madero no pudo lograr llevarse a la realidad por la oposición

[14] Loyo, Engracia, "La educación de un pueblo", en VVAA, *La educación en México… op. cit.*, p. 154.

del Subsecretario de Instrucción Pública, Alberto Pani, quien publicó su obra *La instrucción rudimentaria en la República*, en las que indicaba los problemas de la ley porfiriana y proponía soluciones para el problema educativo.[15] Ante la molestia del vicepresidente Pino Suárez con esta obra, Pani renunció.

En el gobierno de Victoriano Huerta, el autor de la ley, Vera Estañol, volvió a ocupar la cartera de Instrucción Pública. Sin embargo, ante el levantamiento armado contra Huerta, murieron las pocas escuelas rudimentarias que se pudieron establecer.[16]

4. La educación en el Congreso Constituyente de Querétaro

Como se ha visto, el gran problema de analfabetismo que enfrentaba México tenía que ver con la autoridad encargada de proveer servicios educativos (competencias) y con la falta de asistencia de los alumnos a clases. Asimismo, se consideraba que la influencia del clero en las escuelas era causa del poco aprendizaje, pues no se inspiraba en criterios científicos sino dogmáticos.

---

[15] Gómez Navas, Leonardo, "La Revolución mexicana y la educación popular", en Solana, Fernando *et al*. (coords.), *op. cit.*, p. 131.

[16] *Ibidem,* p. 132.

Estos temas fueron objeto de la nueva Constitución, en donde se estableció que la formación fuera competencia de los municipios y se suprimió la Secretaría de Instrucción Pública para acercarla a las comunidades alejadas; se estableció la obligatoriedad y la gratuidad de la educación, como medio para hacerla accesible; y se determinó el carácter laico de la enseñanza para que se basara en criterios puramente científicos.

a. El debate sobre el artículo 3o. constitucional

Dentro de todos esos tópicos, el que generó mayores debates, que Palavicini calificó de "espectaculares",[17] fue el relativo a la laicidad de la educación.

En el proyecto de reforma al artículo 3o. de la Constitución de 1857 presentado por el Primer Jefe de la Revolución, Venustiano Carranza, proclamaba la libertad de enseñanza sin restricciones, explicando que sería laica la que se diera en los establecimientos oficiales, y gratuita en las escuelas oficiales primarias.

La Comisión de Constitución, presidida por Múgica, presentó un dictamen rechazando el texto propuesto por

[17] Palavicini, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, México, INHERM-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, t. I, p. 144.

Carranza tendente a impedir que el clero participase de cualquier forma en la educación, exponiendo al respecto:

> es justo restringir un derecho natural cuando su libre ejercicio alcance a afectar la conservación de la sociedad o a estorbar su desarrollo. La enseñanza religiosa, que entraña la explicación de las ideas más abstractas, ideas que no puede asimilar la inteligencia de la niñez, esa enseñanza contribuye a contrariar el desarrollo psicológico natural del niño… La enseñanza religiosa afecta, además, bajo otra fase, el desarrollo de la sociedad mexicana. No siendo asimilables por la inteligencia del niño las ideas abstractas contenidas en cualquier dogma religioso, quedan en su espíritu en la categoría de sentimientos, se depositan allí como gérmenes prontos a desarrollarse en un violento fanatismo [por ello] es preciso prohibir a los ministros de los cultos toda ingerencia en la enseñanza primaria.[18]

A la luz de esas consideraciones, proponían que se aprobase el siguiente texto:

[18] *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, sesión del 13 de diciembre de 1916. En este trabajo se consultó la edición facsimilar publicada por SEP-INHERM y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2014, t. I, p. 639.

> Artículo 3o. Habrá libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.
>
> Ninguna corporación religiosa, ministro de algún culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante, podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en algún colegio.
>
> Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del gobierno.
>
> La enseñanza primaria será obligatoria para todos los mexicanos y en los establecimientos oficiales será impartida gratuitamente.[19]

Dentro de la Comisión hubo una disidencia, la de Luis G. Monzón, quien formuló un voto particular en el que proponía que en vez de usar la palabra "laica" se usara "racional", pues con ello se respetarían las creencias religiosas de cada familia, y podrían educar a sus hijos, en su seno, como quisieran.

---

[19] *Idem.*

El 13 de diciembre de 1916, en el entonces Teatro Iturbide, hoy Teatro de la República, comenzó el debate sobre este dictamen. Venustiano Carranza no quiso perderse la discusión y asistió a escucharlo.[20] El primero en hablar fue Múgica, para presentar el dictamen, quien señaló que estaban "en el momento más solemne de la revolución".[21] Tras ello, expuso que la "ciencia pedagógica ha hablado ya mucho sobre la influencia de la enseñanza religiosa, que la enseñanza de las ideas absurdas, ejerce sobre los individuos para degenerarlos, no sólo en lo moral, sino también en lo físico".[22]

En esas sesiones, a favor del dictamen también habló el diputado López Lira, quien sostuvo que si bien todos tenemos el derecho de enseñar, este se restringe a "las verdades conquistadas, los derechos positivos, los conocimientos comprobados; no tenemos el derecho, señores diputados de enseñarle errores o de enseñarle mentiras".[23]

En esa misma sesión también hubo posiciones en contra del dictamen. El primero en hacer uso de la palabra fue Luis Manuel Rojas, quien sostuvo que:

---

[20] Soberanes, *op. cit.*, p. 111.
[21] *Diario de los Debates… op. cit.,* sesión del 13 de diciembre de 1916, p. 641.
[22] *Ibidem*, p. 642.
[23] *Ibidem*, p. 666.

> en el caso de México, donde la Iglesia católica ha perdido ya su antiguo control, no era disculpable el jacobinismo en el mismo grado. En México, es extemporánea la fórmula intolerante y agresiva que nos propone la Comisión para el artículo 3o., después de haberse dado las leyes de reforma y de realizada la independencia de la Iglesia y del Estado.[24]

Y concluyó que "el jacobinismo extemporáneo e inoportuno que pueda surgir de esta Asamblea nos puede llevar también a una nueva contienda armada".[25] Por último afirmó que era incorrecto que este precepto se incluyera dentro del capítulo de las garantías individuales.

También en contra del dictamen habló Alfonso Cravioto, quien inició diciendo que "si cuerdas faltan para ahorcar tiranos, tripas de fraile tejerán mis manos",[26] para que no lo tildaran de clerical, tras lo cual expuso que "el proyecto jacobino de la comisión no aplasta a la frailería, ¡que va!, si nos la deja casi intacta, vivita y coleando; lo que aplasta verdaderamente ese dictamen son algunos derechos funda-

[24] *Ibidem,* p. 645.
[25] *Ibidem,* p. 650.
[26] *Ibidem,* p. 658.

mentales del pueblo mexicano".[27] Y terminó su intervención señalándole a sus compañeros:

> no olvidéis que estamos aquí por voluntad del pueblo, no para hacer obra de partido sino para hacer obra de patria. La revolución se ha hecho no sólo en beneficio de los revolucionarios, sino en beneficio y bienestar de todo el pueblo mexicano. Hay que subordinar a este grande interés colectivo, nuestros mezquinos intereses parciales.[28]

Otro diputado que habló en contra del dictamen fue don José Natividad Macías, principal redactor del Proyecto de Constitución presentado por Carranza. Con esa intervención concluyó la sesión del 13 de diciembre.

Al día siguiente, jueves 14 de diciembre, se retomó el debate. En esa sesión habló Félix Palavicini, quien propuso que en ese precepto en la Constitución se limitara a establecer la libertad de enseñanza, y que se excluyera de ésta al clero pero en el artículo 27, por una razón de método:

> Si en ese punto todos estamos conformes, liberales y radicales; si todos si pudiéramos nos

---

[27] *Idem*.
[28] *Ibidem,* p. 665.

> comeríamos a los curas; si yo, señores diputados, que no soy un jacobino sectario, no bautizo a mis hijos ni tengo ninguna de las esclavitudes del catolicismo tradicional; sí soy liberal y estoy seguro que lo es la mayor parte de ustedes. ¿Por qué no aceptar la disciplina filosófica y la unidad de la Constitución estableciendo las limitaciones al clero dentro del artículo 27?[29]

Esta proposición fue aceptada por la asamblea, y la Comisión retiró el dictamen.

En la sesión del 16 de diciembre, la Comisión presentó un nuevo dictamen, que era prácticamente igual que el anterior. Ante ello, Palavicini acusó a la Comisión de haber traicionado el acuerdo del Congreso. Fue por ello que Alonso Romero defendió el nuevo dictamen sosteniendo que sería absurdo repetir el mismo error de los constituyentes de 1857, quienes dejaron abiertas las puertas "a la reacción y a las hordas del clero".[30]

El mismo día fue aprobado el artículo 3o. tal como lo presentó la Comisión, por 99 votos contra 58. La redacción

---

[29] *Diario de los Debates… op. cit.,* sesión del 14 de diciembre de 1916, t. I, pp. 707-708.

[30] *Diario de los Debates… op. cit.,* sesión del 16 de diciembre de 1916, t. I, p. 742.

fue prácticamente igual a la presentada en el dictamen original, y textualmente dice:

> Art. 3o.- La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.
>
> Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.
>
> Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.
>
> En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.[31]

Como se aprecia, el texto del artículo 3o. constitucional aprobado no establece el derecho a la educación. Se limita a reconocer la libertad de enseñanza, tal y como lo hiciera su predecesora. Sin embargo, a diferencia de la Carta de 1857, establece límites o restricciones constitucionales a esa libertad, como son la laicidad, la prohibición a las cor-

[31] *Diario Oficial de la Federación* del 5 de febrero de 1917.

poraciones religiosas y ministros de culto público para establecer y dirigir escuelas, y el sometimiento de los particulares a la disciplina estatal en el ejercicio de su libertad de enseñanza.

Otra novedad del artículo 3o. constitucional fue el establecer la gratuidad de la enseñanza primaria en los establecimientos oficiales, como una forma de asegurar la accesibilidad a los servicios educativos del estado. Esto se consignó en el cuarto y último párrafo del artículo.

En la propuesta de Venustiano Carranza únicamente se regulaba con mayor amplitud la gratuidad, porque se disponía que sería gratuita la "enseñanza primaria superior y elemental", que se impartiera en los establecimientos oficiales. En el dictamen de la Comisión Constitucional se limitó esta gratuidad a la "enseñanza primaria", como fue aprobado el 16 de diciembre sin mayor discusión.

b. Las demás referencias educativas constitucionales

Además del artículo 3o., en el Constituyente de Querétaro se aprobaron otras normas constitucionales que hacen referencia al fenómeno educativo, que hemos clasificado en tres rubros: laicidad, obligatoriedad y normas competenciales.

i) Laicidad de la educación

Dos de las normas tienen que ver, nuevamente con el carácter laico de la educación. Como en la discusión sobre el artículo 3o. ya se había dicho todo sobre el tema, los diputados no abordaron en las discusiones la relación de educación con la religión, y se centraron en el fenómeno religioso.

La primera de estas normas que reiteran el carácter laico es la fracción III del artículo 27 constitucional, que estableció modalidades a la propiedad privada de las instituciones que tengan por objeto la difusión de la enseñanza, señalando que nunca podrían estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas. Textualmente dispuso:

> Art. 27.-… La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:…
>
> III.- Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio de los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados o cualquier otro objeto lícito, no

> podrán adquirir, tener y administrar capitales impuestos sobre bienes raíces, siempre que los plazos de imposición no excedan de diez años. En ningún caso, las instituciones de esta índole, podrán estar bajo el patronato, dirección, administración, cargo o vigilancia de corporaciones o instituciones religiosas, ni de ministros de los cultos o de sus asimilados, aunque éstos o aquéllos no estuvieren en ejercicio.[32]

La segunda norma es el artículo 130 constitucional que dispuso que no se revalidarían los estudios realizados en instituciones dirigidas por ministros de culto, señalando expresamente en su duodécimo párrafo:

> Art. 130.-… Por ningún motivo se revalidará, otorgará dispensa o se determinará cualquier otro trámite que tenga por fin dar validez en los cursos oficiales, a estudios hechos en los establecimientos destinados a la enseñanza profesional de los ministros de los cultos. La autoridad que infrinja esta disposición será penalmente responsable, y la dispensa o trámite referidos, será nulo y traerá consigo la nulidad del título profe-

[32] *Idem.*

sional para cuya obtención haya sido parte la infracción de este precepto.[33]

ii) Obligatoriedad de la educación

Otra de las novedades del proyecto de Carranza fue proponer que fuera obligación de los mexicanos el establecer que la educación primaria elemental fuera obligatoria. Lo había propuesto en el texto del artículo 3o. constitucional que, tras su segundo dictamen, lo eliminó y, además, lo había propuesto en el artículo 31, relativa a las obligaciones de los mexicanos.

Según se da cuenta con el dictamen de la Comisión Constitucional, de 16 de enero de 1917, se establecía que era obligación de los menores de diez años concurrir a las escuelas públicas o privadas, durante el tiempo que marque la ley de instrucción pública en cada Estado, a recibir la educación primaria elemental y la militar, que junto con la obligación de acudir a recibir formación cívica y militar a cada municipio, adicionaba a las otras dos obligaciones de los mexicanos que se encontraban en la Constitución de 1857.

En la sesión del 18 de enero de 1917 se puso a consideración el dictamen de la Comisión Constitucional, en el

[33] *Idem.*

que se exponía que la obligación debería ser de los padres y tutores y no de los niños bajo el siguiente argumento:

> Se imponen obligaciones a los que estén capacitados para cumplirlas, y la mente de la ley en este caso es que, si no se cumplen las referidas obligaciones, quede desde luego sujeto el infractor a la sanción correspondiente. El niño, por su pequeña edad y por su inexperiencia, bien pudiera suceder que dejase de concurrir al colegio y seguramente que la ley secundaria relativa castigará al padre de éste por su incuria y abandono. El padre podría excepcionarse ante la ley diciendo que la obligación no es suya, sino de su hijo, y, para evitar estas interpretaciones torcidas, ha creído la Comisión que resulta mucho más lógico el imponer como obligación de los padres o tutores que envíen a los niños a las escuelas.[34]

El precepto modificado fue aprobado por 139 votos sin que fuera debatido, quedando redactado de la siguiente forma:

---

[34] *Diario de los Debates… op. cit.,* sesión del 18 de enero de 1917, t. II, p. 482.

> Art. 31.- Son obligaciones de los mexicanos:
>
> I.- Hacer que sus hijos o pupilos, menores de quince años, concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria elemental y militar, durante el tiempo que marque la ley de Instrucción Pública en cada Estado.[35]

iii) Reparto competencial

En la Constitución de 1857 no se había establecido que la educación fuera una facultad del Congreso de la Unión, con la intención de colocarla como una facultad de los estados, según hemos dicho. No obstante, el Congreso federal legisló en la educativa, y existió una secretaría de estado encargada del tema, para los territorios federales y para el Distrito Federal.

Asimismo, como se ha dicho, a finales del régimen porfirista e inicios del gobierno de Madero existió una ley y un despliegue gubernamental para establecer educación en toda la República, con el objeto de abatir el analfabetismo. Una de las principales causas del alto índice de anal-

[35] *Diario Oficial de la Federación* de 5 de febrero de 1917.

fabetismo era la lejanía de los centros de población.[36] Por ese motivo, los constituyentes creyeron que la mejor forma de llevar educación a todos los rincones del país sería estableciendo que este servicio público lo prestaran los municipios.

Para poder acercar aún más los servicios educativos, en la Constitución se dispuso que los patrones estarían obligados a establecer escuelas en las empresas agrícolas, industriales o mineras con poca población. El artículo 123, fracción XII dispuso textualmente:

> Art. 123.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo:…

[36] Una situación común era el aislamiento de las poblaciones, que hacía muy difícil llevarles educación. Un ejemplo era Sinaloa, en donde había 3,000 alumnos diseminados en 288 pueblos, algunos con menos de 100 alumnos, en donde apenas contaban con una enseñanza reducida a las primeras letras en medio de una falta de inmuebles, maestros, libros y programas educativos. *Cfr*. Loyo, Engracia, *op. cit.*, p. 143.

> XII.- En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.[37]

Volviendo al tema competencial, para que la prestación de servicios educativos no fuera una materia federal, debía de omitirse su referencia dentro de las competencias de las autoridades federales, ya que conforme al artículo 124 constitucional, "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

Este silencio de reserva para volver residual la educación primaria elemental fue patente en la fracción XXVII del

[37] *Diario Oficial de la Federación* del 5 de febrero de 1917.

artículo 73 constitucional, que fue aprobado sin discusión en la sesión del 15 de enero de 1917, y que expresamente señalaba:

> Art. 73.- El Congreso tiene facultad:…
>
> XXVII.- Para establecer escuelas profesionales de investigación científica, de bellas artes, de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura superior general de los habitantes de la República, entre tanto dichos establecimientos puedan sostenerse por la iniciativa de los particulares, sin que esas facultades sean exclusivas de la Federación. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.[38]

Como se desprende de esta transcripción, se limita la intervención federal a escuelas profesionales, y a la cultura superior, sin hacer mención a la educación elemental, como ahora menciona el texto constitucional. Con ello, se extraía de la órbita federal la prestación de servicios educativos en este nivel.

---

[38] *Idem.*

Unos días más tarde de la aprobación de este precepto, el tema del reparto competencial en materia educativa surgió en el debate, a propósito de la discusión de la conformación de la Administración Pública Federal.

En la sesión del 19 de enero de 1917, se discutió el artículo 90 de la Constitución. En el proyecto de Venustiano Carranza se indicaba que para el despacho de los asuntos del Ejecutivo habría secretarías de estado y departamentos administrativos entre las que enumeraba la de Instrucción Pública. Sin embargo, en el dictamen de la 2a. Comisión Constitucional se propuso que, en vez de enumerar las secretarías de estado se hiciera una remisión a la ley, indicando en los considerandos que la Secretaría de Instrucción Pública posiblemente pasaría a ser un departamento administrativo.

Al darse cuenta con el dictamen, José Rivera pidió que se le aclarara cuál sería la competencia del Departamento de Instrucción Pública, a lo que Hilario Medina contestó:

> El Ministerio de Instrucción Pública, como ministerio de la República Mexicana, no tenía razón de ser porque partiendo el hecho de que la instrucción pública no es federal entre nosotros,

> resultaba inútil un ministerio que tiene propiamente funciones federales, y como de hecho vigilaba solamente la instrucción pública en el Distrito Federal, resultaba que la nación estaba costeando los gastos de un ministerio sólo en provecho del Distrito Federal. Debe quedar reducido este ministerio a un departamento administrativo que dependa directamente del Ejecutivo, y entonces se podrá fomentar la instrucción pública del Distrito Federal, no precisamente con el carácter federal.[39]

José Rivera se refirió nuevamente a la cuestión al señalar que:

> Técnicamente, ha sido un fracaso completo ese Ministerio de Instrucción pública, concretándose su labor al Distrito Federal, pues ni por eso se logró que ese Ministerio llegará a desempeñar la noble función que se le encomendó. Múltiples son las causas a las que se debe el fracaso de ese Ministerio de Instrucción Pública; pero más que todo se debe a que la política ha jugado un gran papel… Pomposos programas de educación se destinaban para las escuelas,

[39] *Diario de los Debates… op. cit.,* sesión del 19 de enero de 1917, t. II, p. 615.

y en la ciudad de México se estableció, por ejemplo, que se enseñara inglés y francés para los cursos superiores, y esos mismos programas servían para Xochimilco, a unas cuantas leguas de la ciudad de México, y allí se veía a pobres indios que no sabían hablar español y que se les obligaba a estudiar inglés y francés… y la niñez era la que pagaba, como dicen vulgarmente, la que pagaba el pato; la niñez ha sido la víctima, y una víctima inocente, una víctima que a mí, como maestro honrado, verdaderamente me conmueve y me llena de indignación, y es una de las cosas que más me hace odiar al dictador Porfirio Díaz, porque a los maestros nos tenía maniatados y no podíamos decir esta boca es mía, porque íbamos derechito a la calle y a la miseria más absoluta. Ahora bien, señores; yo quiero que la instrucción primaria no dependa de ningún Departamento o Ministerio, como se llame, porque dependiendo ese Departamento del Ejecutivo, mañana o pasado cambia el ejecutivo, y, por consiguiente, el jefe de ese Departamento y ese nuevo jefe vendrá a hacer otra mescolanza con perjuicio de la niñez de nuestra patria.[40]

[40] *Ibidem,* p. 627.

Por su parte, Palavicini apuntó que la Secretaría no necesitaba que las escuelas pasaran a los municipios, porque el Ejecutivo no podría tener ninguna autoridad sobre los Estados. Apuntó que un gran éxito de los ayuntamientos sería la vigilancia directa de las escuelas:

El presupuesto local municipal tendrá que regirse, en primer lugar, por la escuela. Visitando Suiza, señores diputados, no se pregunta dónde está la iglesia, como en Francia o en España; lo primero que se pregunta en Suiza es donde está la Escuela porque es el edificio mejor del lugar; en tanto que en otros países lo mejor del lugar es la iglesia. Cuando los ayuntamientos de México se penetren de eso, no existirá la miseria entre los maestros de escuela. Ahora bien mi propósito al hablar de eso no es sino orientar la opinión sobre el punto de existencia del Ministerio de Instrucción Pública; en las altas escuelas no podrá intervenir, porque su intervención sería fatal… Las escuelas primarias van a depender de los ayuntamientos en México.[41]

El artículo que se discutía no contenía ya un catálogo de secretarías de estado, sino que remitía a la legislación secundaria para su establecimiento. Por ese motivo, no había

[41] *Ibidem,* p. 633.

que votar por la supresión o permanencia de una secretaría encargada de la instrucción pública. El artículo 90, como lo proponía la Comisión, fue aprobado.

Sin embargo, en el artículo décimo cuarto transitorio de la Constitución de 1917 expresamente suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. El texto aprobado en la sesión del Constituyente indicaba:

> Art. 14o.- Quedan suprimidas las Secretarías de Justicia y de Instrucción Pública y Bellas Artes.[42]

5. La evolución y entendimiento de las instituciones educativas establecidas en el texto original

La tarea de la Historia del Derecho no se limita a enunciar la redacción de normas jurídicas en un momento determinado, o a explicar las circunstancias que las hicieron surgir. Aunque esto se hace, la tarea es más amplia. Hay que criticar y confrontar al pasado, para encontrar en el claves y experiencias que permitan pensar el futuro. No se debe señalar un punto, sino descubrir las direcciones en las que discurren las líneas, los conjuntos de puntos.

---

[42] *Diario Oficial de la Federación* de 5 de febrero de 1917.

Por ese motivo, tenemos que señalar cuál fue el destino de las normas constitucionales en materia educativa aprobadas por el Constituyente de Querétaro, haciendo un recuento de su evolución hasta el día de hoy. Asimismo, estimamos pertinente hacer comentarios acerca del significado y alcance actual de estas normas a la luz de su evolución histórica.

Para ello analizaremos estos tópicos en las tres grandes líneas educativas que abordó la Constitución de 1917, que hemos ya reseñado: libertad de enseñanza, el deber educativo y la distribución competencial.

a. La libertad de enseñanza

Como se ha visto, en el texto original de la Constitución de 1917, únicamente se reconoció el derecho a la libertad de enseñanza. A diferencia de la Carta de 1857, en la Constitución de 1917 este derecho se limitó, señalando como restricciones la laicidad, la prohibición a las corporaciones religiosas y ministros de culto público para establecer y dirigir escuelas, y el sometimiento de los particulares a la disciplina estatal en su ejercicio.

El 13 de diciembre de 1934 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la primera reforma al artículo 3o.

constitucional, en la que se suprimió la libertad de enseñanza, conforme a su redacción original, disponiendo que solo el Estado impartiría educación primaria, aunque se podrían conceder autorizaciones a los particulares que deseen impartir educación, para lo cual deberían de cumplir con los planes de estudio estatales y ajustarse a la filosofía socialista que inspiraba la reforma.[43] Se precisó que esta autorización podría ser revocada discrecionalmente en cualquier momento, y que el Estado podía dejar de reconocer la formación recibida en planteles privados. Asimismo, se reiteró que las corporaciones religiosas no podían establecer escuelas, pero se amplió la prohibición a las asociaciones ligadas a la propaganda de un credo.

Doce años más tarde se reformó nuevamente el artículo 3o. constitucional para abandonar la filosofía educativa socialista. En esta reforma se reorganizó todo el artículo en ocho fracciones. De estas, dos tienen que ver con la libertad de enseñanza.

En primer lugar, la fracción II, en donde se precisó que los particulares pueden impartir educación en todos sus

[43] El texto aprobado en 1934 disponía textualmente: "Art. 3o.- La educación que imparta el Estado será socialista" tras lo cual apuntaba que se podrían conceder autorizaciones a los particulares que desearan impartir educación, pero que éstas "deberán ajustarse, sin excepción alguna, a lo preceptuado en el párrafo inicial de este artículo", *Diario Oficial de la Federación* del 13 de diciembre de 1934.

grados, pero para impartir primaria, secundaria y normal requieren autorización estatal, quien puede negarla o revocarla sin que proceda recurso en contra de esta decisión.

En segundo lugar, la fracción IV en donde se prohibió a las asociaciones religiosas o sociedades ligadas con un credo religioso a intervenir en los planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros o a campesinos.

Esta redacción sobrevino hasta la reforma constitucional de 1992 referente a las relaciones del Estado con las iglesias. En esa reforma se recorrió libertad de enseñanza de la fracción II a la III, para que la fracción II estableciese el ideario educativo constitucional. Y en la fracción IV se eliminó la histórica prohibición de participación de las asociaciones religiosas en la educación, sustituyéndola por un mandato de cumplir con el ideario formativo establecido en la fracción II. En esa reforma subsistió la facultad discrecional de revocar autorizaciones, misma que fue eliminada en la reforma educativa de 5 de marzo de 1993. En cuanto a la libertad de enseñanza, esta es la norma que actualmente está en vigor.

Una vez precisado el derrotero que ha seguido la libertad de enseñanza, hay que precisar sus alcances jurídicos,

para lo cual abordaremos su concepto, la titularidad del derecho, así como intentaremos precisar su contenido.

i) Concepto

Ni siquiera utilizando el sentido más preciso de "libertad de enseñanza" resulta fácil dar un concepto general de ella. Antonio Embid Irujo, en un primer momento, la entiende como "posibilidad del ciudadano de transmitir los conocimientos que posee, sin vinculación necesaria a la fundación de centros".[44]

Desde este punto de vista, la libertad de enseñanza podría ejercerse dentro o fuera de un centro docente, con posibilidad de titulación o sin ella. Es decir, el dicho concepto se desvincula también de un puesto docente, e incluye la enseñanza al modo "socrático".

Así vista, la libertad de enseñanza podría no ser algo distinto a la libertad de expresión. Máxime, considerando que cualquier expresión puede tener una capacidad de enseñanza.[45] Por ello, esta definición tan genérica no expresa

[44] Embid Irujo, Antonio, *Las libertades en la enseñanza*, Madrid, Tecnos, 1981, pp. 237 y ss.

[45] Martínez López, José Luis, "La educación en la Constitución española: derechos fundamentales y libertades públicas en materia de enseñanza", *Persona y Derecho: Revista de Fundamentación de las Instituciones Jurídicas y Derechos Humanos*, Pamplona, núm. 6, 1979, p. 236.

un contenido específico y diferenciado de la libertad de enseñanza respecto a otros derechos.

Para establecer un concepto distinto de este derecho, habría que involucrar el ánimo de establecer un proceso de enseñanza-aprendizaje entre un maestro y un alumno. En este sentido, al replantear la cuestión, Embid señala que la libertad de enseñanza podría configurarse como la transmisión de conocimientos de manera duradera mediante el establecimiento de centros de enseñanza de cualquier tipo, dentro o fuera, del sistema educativo reglado.[46]

Esta segunda definición, sin embargo, parece confundir la libertad de enseñanza con el derecho de asociación; se reduciría a la fundación de centros educativos. Como veremos más adelante, es una de sus implicaciones, pero no agota el derecho.

Así pues, estas definiciones no hacen una diferencia específica respecto a otros derechos, y, por tanto, debemos descartarlas y buscar otro concepto. Al respecto estimamos que el concepto de libertad de enseñanza puede desprenderse del entendimiento de la educación como un servicio público.

---

[46] Embid Irujo, *Las libertades…*, *op. cit.*, p. 241.

En efecto, si por servicio público entendemos la actividad que se desarrolla para satisfacer una necesidad colectiva mediante prestaciones que deben ser generales, continúas y uniformes.[47] Debemos considerar que la educación reviste ese carácter, por implicar la materialización de un derecho humano.[48]

En general, la gestión de los servicios públicos puede llevarse a cabo tanto por entes de derecho público como por personas de derecho privado, salvo en determinadas áreas que se establecen como estratégicas, en donde el servicio solo puede ser prestado por el Estado. Respecto al resto de servicios públicos, el decimoprimer párrafo del artículo 28 constitucional determina que el Estado podrá concesionarlos a particulares,[49] pero esta decisión queda sometida a la disposición de la ley.

[47] "VÍAS GENERALES DE COMUNICACION, LEY DE. SERVICIO PUBLICO" [TESIS HISTÓRICA]. (Sexta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Apéndice de 1995 del Semanario Judicial de la Federación*, tomo III, parte HO, p. 857, Jurisprudencia).

[48] Domínguez-Berrueta, De Juan, Miguel *et al.*, *Derecho y educación: régimen jurídico de la educación*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2005, p. 28.

[49] A la letra indica: "El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público".

En efecto, la determinación de los servicios en donde sólo puede participar el Estado lo hace la propia Constitución en el cuarto párrafo del artículo 28 constitucional, pero permite que las leyes que expida el Congreso de la Unión determinen otras áreas estratégicas.[50]

Eso quiere decir que no existe un derecho constitucional a participar como concesionario de los servicios públicos. Simplemente se abre la posibilidad de que el legislador ordinario[51] determine en qué servicios públicos pueden participar los particulares y cuáles deberán ser exclusivamente prestados por el Estado.

Frente a esta situación general de los servicios públicos, la libertad de enseñanza se presenta como un derecho a participar en la prestación del servicio público educativo.

---

[50] Textualmente indica: "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión".

[51] Nos referimos al legislador ordinario bajo el entendido de que existe una reserva de ley en materia de concesiones conforme lo dispone el duodécimo párrafo del artículo 28 constitucional, que a la letra indica: "La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley".

En cualquier otra materia queda al arbitrio del legislador si se da o no participación a los particulares; pero en el caso de la educación no hay libertad de configuración legislativa.

De esta manera, frente al régimen constitucional impulsado en 1934 por Lázaro Cárdenas, en que sólo el Estado podía impartir educación, y de forma excepcional los particulares podrían hacerlo,[52] la libertad de enseñanza surge en 1946 como el derecho a participar como concesionario[53] del servicio educativo, retomando el espíritu que informó el texto original de 1917, así como su antecesora de 1857.

A partir de ello, podemos considerar que la libertad de enseñanza se erige como el derecho fundamental de los particulares a prestar servicios educativos de cualquier tipo y modalidad, rompiendo el monopolio estatal. Sin embargo, no se limita a un derecho a ser concesionario del servicio público, sino que es más bien un derecho a participar en la función educativa de acuerdo con el contenido de esta

[52] Ese régimen constitucional disponía que en cualquier caso se podía revocar la autorización. En contra de la revocación no procedería ningún medio de defensa. Cuando se estableció la libertad de enseñanza en 1946 pervivió la prohibición de defensa judicial, y estuvo vigente hasta el 5 de marzo de 1993.

[53] Le llamamos "concesión", aunque no se le denomine de esa forma, sino "autorización", porque tiene la naturaleza jurídica de concesión. Al respecto, Fernández Ruiz, Jorge, "El servicio público de educación prestado por particulares", en Valencia Carmona, Salvador (coord.), *Educación ciencia y cultura. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002, p. 126.

libertad, que más adelante precisaremos. A la luz de ello, estimamos que la transmisión estable de conocimientos y el derecho a fundar centros educativos son manifestaciones o concreciones de la libertad de enseñanza.

ii) Titularidad

La libertad de enseñanza reconocida en el artículo 3o., fracción VII, constitucional, señala que es un derecho de "los particulares". En esta expresión no se distinguen personas físicas, morales o extranjeros, pues sólo busca distinguir a los titulares de los entes públicos.

De acuerdo con el artículo 33 constitucional los extranjeros son titulares de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, salvo que expresamente los limite la propia Constitución, lo que no es el caso.

Por otra parte, en cuanto a las personas morales, es doctrina generalmente aceptada que las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales, aunque esta titularidad no es absoluta, ya que depende de que les sean aplicables los derechos de acuerdo con la propia naturaleza del mismo.

Al respecto, como señala Ángel Gómez Montoro, a diferencia del derecho a la educación en sentido estricto,

la libertad de enseñanza sí es un derecho de las personas jurídicas,[54] porque las personas pueden asociarse para impartir educación.

Atendiendo a la historia constitucional que hemos mencionado, es oportuno mencionar que las asociaciones religiosas son titulares de la libertad de enseñanza. El texto original de la Constitución de 1917 expresamente prohibió a las corporaciones religiosas el establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria. La reforma de 1934 también prohibió que las corporaciones religiosas o asociaciones ligadas con un credo participaran en funciones educativas, lo que pervivió hasta la reforma en materia eclesiástica y de libertad religiosa de 1992, en que se suprimió esta prohibición. Del *iter* histórico puede concluirse que si la voluntad del constituyente fue derogar la prohibición, fue porque quiso que este tipo de asociaciones otorgaran enseñanza.

Como veremos más adelante, la libertad de enseñanza supone el derecho a crear centros educativos, que a su vez conlleva la titularidad del derecho a dirigirlos, así como del de establecer y modificar el ideario o carácter propio del

[54] Gómez Montoro, Ángel José, "La titularidad de derechos fundamentales por personas jurídicas (análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español)", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 2, enero-julio de 2000, p. 59.

centro. Es oportuno traer esto a colación en este apartado, porque el Magistrado del Tribunal Constitucional español, Francisco Tomás y Valiente, planteó en un voto particular que no se identificaba la titularidad de cada uno de estos contenidos del derecho.

En efecto, el Magistrado Tomás y Valiente habló de una especie de "titularidad conjunta" en el derecho a modificar el ideario, entre el titular del centro y los padres, los profesores, y en su caso, los alumnos, al afirmar que los titulares de los centros privados no pueden alterar el ideario a su arbitrio, ya que una vez establecido, este pasa a ser un elemento objetivo de la comunidad escolar y su modificación arbitraria sería una conducta fraudulenta en relación con los padres y profesores.[55]

En todo caso, lo que puede implicar es que los padres, los profesores y, en su caso, los alumnos, han de consentir de alguna manera las modificaciones del ideario en los centros (por ejemplo, permaneciendo en la institución tras el cambio), pero no que los titulares de dichos centros carezcan por completo de la titularidad de ese derecho, o

[55] Voto particular de Francisco Tomás y Valiente a la sentencia del Tribunal Constitucional español 5/1981, del 13 de febrero de 1981. Disponible en: http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/5#complete_resolucion&completa (Consultado el 18 de agosto de 2016).

pierdan la iniciativa o la facultad de impulso para ese tipo de modificaciones.

iii) Contenido

En términos generales, la libertad de enseñanza es el derecho de los particulares a participar en la prestación del servicio público educativo. Ello se concreta en dos manifestaciones, que son el derecho a crear centros escolares, y, correlativo a este derecho es la libertad que tienen los padres de elegir entre educación pública y educación privada para sus hijos.

• Derecho de creación de centros escolares privados

Para poder prestar los servicios educativos de manera estable, y reducirse a una transmisión de conocimientos que podría tutelarse con la libertad de expresión, es necesario crear centros escolares. Sobre esta concreción del contenido de la libertad de enseñanza, el Tribunal Constitucional español ha establecido una línea jurisprudencial sólida, que en nuestro país ha sido analizada por la doctora Graciela Sandoval de forma muy sistemática.[56]

[56] Sandoval, Graciela, "La libertad de enseñanza en España según su Tribunal Constitucional", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 83, mayo-agosto 1995, pp. 771 y ss.

Pues bien, esta libertad incluye la posibilidad de crear instituciones que forman parte del sistema educativo[57] que deben sujetarse a los requisitos que el Estado imponga.

También incluye el derecho de impartir educación fuera del ámbito de las enseñanzas que se encuentran regladas. Pero en este caso debe moverse en los límites que implica la libertad de expresión, como el limitarse por el respeto a los demás derechos fundamentales y por la necesidad de proteger a la infancia.

La libertad de enseñanza incluye el derecho del titular del centro a establecer un ideario propio. En primer lugar, pueden establecer formación religiosa, puesto que el artículo 3o., fracción VI, inciso a), constitucional, condiciona esta libertad a que se cumpla con los criterios que establece el segundo párrafo (desarrollo armónico de las potencias humanas) y la fracción II (democrática, nacional, de calidad y contributiva a la convivencia humana) del propio artículo 3o., con lo cual deliberadamente está eximiéndolos de la obligación de establecer una educación laica, que es un requisito fundamental de la educación pública.

---

[57] Al respecto dispone la Ley General de Educación: "Artículo 10. …Constituyen el sistema educativo nacional:… VI. Las instituciones de los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios".

Nos parece que el ideario propio de los centros educativos no se reduce a aspectos estrictamente religiosos o morales, sino que incluye cualquier tipo de ideología que se quiera, como ha dicho el Tribunal Constitucional español,[58] incluyendo un ideario educativo o una filosofía pedagógica, como la de María Montessori o la de Jean Piaget.

Garantiza asimismo a su titular el derecho a la dirección del centro, como una consecuencia inseparable la posibilidad de crearlos, y abarca el derecho a garantizar el respeto al carácter propio, y de asumir en última instancia la responsabilidad de la gestión, especialmente a través del ejercicio de facultades decisorias en relación con la propuesta de estatutos, nombramiento y cese de los órganos de dirección administrativa y pedagógica y del profesorado.[59]

El derecho a la creación de centros docentes no es, desde luego, un derecho absoluto, sino que está sometido a límites. Los más trascendentes son los que indica el propio

[58] Sentencia del Tribunal Constitucional español 5/1981, del 13 de febrero de 1981, FJ 8. Disponible en: http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/5#complete_resolucion&completa, (Consultado el 18 de agosto de 2016).

[59] Sentencia del Tribunal Constitucional español 77/1985, del 27 de junio de 1985, FJ 20. Disponible en: http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/457#complete_resolucion&completa, (Consultado el 18 de agosto de 2016).

artículo 3o. constitucional, al condicionar la concesión a dos cuestiones: a) que se cumpla con los fines educativos que enuncian el segundo párrafo y la fracción II del mismo artículo, y b) que obtengan una autorización previa por parte del Estado.[60]

La libertad de creación de centros es compatible con el sistema de autorización, con la consiguiente facultad de la administración educativa para verificar el cumplimiento de los requisitos mínimos legalmente establecidos, por tratarse de una condicionante de fuente constitucional y, además, porque se trata de una autorización estrictamente reglada que no deja margen de discrecionalidad a la administración y que no puede implicar un control material del ideario.[61]

---

[60] La fracción VI del artículo 3o. constitucional vigente señala: "VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:
a) Impartir la educación con apego a los mismos fines y criterios que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como cumplir los planes y programas a que se refiere la fracción III,
b) Obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público, en los términos que establezca la ley".

[61] Sentencia del Tribunal Constitucional español 5/1981, del 13 de febrero de 1981, FJ 8. Doctrina que fue reiterada por esa jurisdicción en la sentencia 77/1985, del 27 de junio de 1985, FJ 10. Disponible en: http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/5#complete_resolucion&completa (Consultado el 18 de agosto de 2016).

• *Derecho de elección del centro educativo*

Aunque la Constitución no lo diga expresamente, la libertad de enseñanza incluye asimismo el derecho a elegir centros distintos a los creados por el poder público,[62] como una manifestación de la posibilidad de crear escuelas privadas. No tendría ningún caso poder establecer un centro privado si los alumnos no pudieran cursar su educación ahí.

Quizá la referencia constitucional más importante al respecto podría ser el artículo 31, fracción I, que establece el deber de los padres o tutores de hacer que sus hijos o pupilos concurran a la escuela, y les permite que solventen este deber en centros educativos públicos o privados.[63] La norma está planteada en forma de deber pero, como ya se dijo, de los deberes constitucionales pueden desprenderse derechos fundamentales.

Este contenido de la libertad de enseñanza puede desprenderse de documentos y de tratados internacionales, como el artículo 26.3 de la Declaración Universal de Derechos Hu-

---

[62] Gómez Montoro, Ángel José, "Los derechos educativos: 25 años de experiencia constitucional", *Revista Española de Pedagogía*, núm. 226, 2004, p. 403.

[63] Textualmente indica: "Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: I.- Hacer que sus hijos o pupilos concurran a *las escuelas públicas o privadas*, para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley".

manos, que dispone que "los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos", y de manera aún más precisa el artículo 13.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone que "los Estados parte en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas". Claro está, siempre que estas satisfagan los requisitos mínimos que el Estado prescriba.

A partir de estas normas, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido que este derecho se garantiza igualmente tanto a los alumnos de las escuelas públicas como a los de las privadas,[64] y en el mismo sentido lo ha hecho el Tribunal Constitucional español.[65]

Tal vez este derecho debería evolucionar para que los padres pudieran elegir entre distintas modalidades o escuelas pedagógicas dentro de la educación pública, y no se redujera sólo a una elección entre pública y privada. Pensemos en una madre que quiere una educación de tipo

[64] Sentencia del caso Castello-Roberts c. el Reino Unido, de 25 de marzo de 1993.

[65] Auto del Tribunal Constitucional español 382/1996, de 18 de diciembre de 1996, FJ 4. Disponible en: http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/17197 (Consultado el 18 de agosto de 2016).

constructivista[66] o activa para sus hijos. La única opción que hoy tiene es pagar una escuela privada. Si no tiene recursos, no tiene opciones, lo cual representa una discriminación por motivos económicos, proscrita por la Constitución.

b. El deber educativo

Apuntábamos que una de las novedades del proyecto de Carranza fue darle a la educación en carácter de obligatorio, como una forma de paliar el alto índice de analfabetismo que padecía el país, señalando que sería un deber de todos los mexicanos menores de quince años. En los debates se consideró que ésta tendría que ser una obligación de los padres o tutores más que de los niños, por lo que se les impuso el deber de hacer que sus hijos o pupilos menores de quince años acudieran a las escuelas públicas o privadas a obtener la educación primaria.

Este texto se modificó en la reforma constitucional en materia educativa de 28 de marzo de 1993, para quitar el límite de edad de los quince años, y aumentar la secundaria dentro de la educación obligatoria. Posteriormente, en la reforma de 12 de noviembre de 2002 se aumentó la obliga-

[66] El constructivismo es una corriente pedagógica que postula la necesidad de entregar al alumno herramientas que le permitan crear sus propios procedimientos para resolver una situación problemática, lo cual implica que sus ideas se modifiquen y siga aprendiendo.

toriedad de la educación preescolar, y en la reforma de 9 de febrero de 2012 se aumentó la educación media superior.

Conviene advertir que, además de la obligación de todos los mexicanos de hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas, la Constitución también determina, en el artículo 3o. que "la educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria". Asimismo, en el ámbito internacional, se ha determinado que los Estados deben procurar que la enseñanza primaria sea obligatoria.[67]

Este deber ya estaba previsto en la Constitución de Cádiz de 1812, apoyada en la conveniencia de que el Estado contara con ciudadanos ilustrados.[68] Pero este deber ha evolucionado, para entender que más que un medio para contar con una población instruida, es una garantía del de-

---

[67] El artículo 13.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales indica "Artículo 13.2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho [la educación]: a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;". En el mismo sentido, el Protocolo de San Salvador dispone: "13.3. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación: a. la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente".

[68] La Constitución gaditana, en su exposición de motivos, apartado XCV, señala "El Estado, no menos que soldados, necesita de ciudadanos que ilustren a la nación y promuevan su felicidad con todo género de luces y conocimientos. Así que uno de los primeros cuidados que deben procurar los representantes de un pueblo generoso y responsable es la educación".

recho a la educación de los propios ciudadanos: se les impone el deber a la educación porque tienen el derecho formarse.

En efecto, tal es la importancia de la educación para el individuo y para la sociedad, que la misma educación no sólo es un derecho, sino que se erige en obligatoria, en cierta paradoja con el concepto de libertad que informa los derechos humanos en su concepción clásica.[69] En el ámbito internacional, se ha visto que la obligatoriedad es también una garantía para la escolarización de las niñas.[70]

Apuntado esto, abordaremos la repercusión que tiene la consideración como deber constitucional de la educación, y los extremos jurídicos de la obligación.

i) La trascendencia jurídica de los deberes constitucionales

El primer asunto del que hay que ocuparnos frente al deber de educación es analizar cuál es el sentido jurídico de esta

---

69 Fernández-Miranda y Campoamor, Alfonso, *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación. Los derechos educativos en la Constitución española*, Madrid, CEURA, 1988, p. 47.

70 Organización de las Naciones Unidas-Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General n. 13, del 8 de diciembre de 1999*, p. 6; también Castañeda, Mireya, *Compilación de Tratados y Observaciones Generales del Sistema de Protección de Derechos Humanos de Naciones Unidas*, México, CNDH, 2015, p. 76.

condición normativa, puesto que desde la teoría general del derecho constitucional se ha llegado a señalar que no tiene una razón de ser.

En efecto, Hans Kelsen dijo que las normas que enuncian deberes no determinan un contenido obligacional ni prevén sanción alguna, por lo que, además de redundantes, son "jurídicamente irrelevantes".[71] Esta idea la han avalado muchos textos constitucionales que han prescindido de regular deberes.

Además, siguiendo la línea de Kelsen, se ha dicho que sus destinatarios reales no son los ciudadanos, sino los poderes públicos y, más precisamente, el legislador: mandatos que le imponen la obligación de aprobar las leyes necesarias para que los ciudadanos cumplan estos deberes, concretándolas y dotándolas de sanción,[72] o simples cláusulas de habilitación que les autorizan a hacerlo, pero no le fuerzan a ello.[73]

Francisco Rubio Llorente critica el empeño de introducir la realidad en el "lecho del Procusto kelseniano", y estima

---

[71] Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, Buenos Aires, Eudeba, 1999, p. 65.

[72] Varela Díaz, Sergio, "La idea de deber constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 4, enero abril 1982, pp. 82-85.

[73] Requejo Pagés, Juan Luis, "Deberes constitucionales", *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, Civitas, 1995, vol. II, p. 1912.

necesario hacer una distinción entre los "deberes aludidos por la Constitución" y los "deberes constitucionales".[74] Los primeros serían los que existen como límites a los derechos o como una sujeción genérica a los órganos del poder. Los segundos serían aquellos que la Constitución impone frente al Estado como elementos de sujeción al poder y que tienen un contenido constitucional.

Tomando en cuenta esta distinción, y que los deberes constitucionales en sentido estricto tienen un contenido, Rubio concluye que no se trata de normas irrelevantes, pues entre las expresiones de derechos y los enunciados de deberes hay una equivalencia funcional en términos de que son vías mediante las cuales los legisladores y los Jueces se ven forzados a dar entrada en el ordenamiento, como nociones jurídicamente válidas, a contenidos cuya racionalidad viene dada por su inserción en un determinado paradigma político existente en una sociedad.[75]

Bajo esta distinción entre tipos de deberes constitucionales, similar a la que hace Peces-Barba respecto a los deberes fundamentales y otros,[76] se ha dicho que los debe-

---

74 Rubio Llorente, Francisco, "Los deberes constitucionales", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 62, mayo-agosto 2001, p. 17.

75 *Ibidem*, p. 55.

76 Peces-Barba Martínez, Gregorio, "Los deberes fundamentales", *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 4, 1987, pp. 329-341.

res constituyen un criterio hermenéutico indispensable para la delimitación de los derechos humanos. Tania Busch explica que existe una relación de complementariedad entre derechos y deberes, que exige del intérprete constitucional una lectura que actualice el contenido de las libertades en general, pero que, a la vez, obligue a la persona a asumir las responsabilidades derivadas de la vida en comunidad.[77]

Además, los deberes pueden tener una función en la determinación de los límites a los derechos fundamentales. Por una parte, desde la perspectiva de las restricciones expresas, una interpretación armónica entre un derecho y un deber puede dar como resultado un límite a una libertad. Un ejemplo sería el caso del derecho a la propiedad y el deber de pagar impuestos, de donde se extraería que la contribución a los gastos públicos es un límite a la propiedad.

Por otra parte, desde la perspectiva de las restricciones al ejercicio de los derechos en función de la consecución de otros derechos e intereses públicos relevantes, un deber podría ser una finalidad que, en un análisis de proporcionalidad, justifique una limitación a un derecho. Ciertamente, se ha dicho que los derechos pueden restringirse de acuerdo

[77] Busch, Tania, "Deberes constitucionales", *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica de Salta*, Salta, núm. 1, 2011, p. 73.

con la consecución de un bien público, siempre y cuando exista una relación proporcional entre la restricción y el fin, lo que implica realizar un test de proporcionalidad.[78]

El test de proporcionalidad implica analizar, en primer término, si existe un fin en la restricción del derecho. A partir de ello se valora si la medida restrictiva es adecuada para conseguir ese fin, si existen medidas menos restrictivas pero igualmente eficaces para conseguir la finalidad, y si existe una relación razonable entre el fin y la medida.[79]

Existen distintas intensidades con base en las cuales puede realizarse este test. En el análisis más estricto, que procede en caso de que se utilicen categorías sospechosas[80] o cuando se involucra un menor,[81] no basta con que exista

[78] Cianciardo, Juan, *El principio de razonabilidad*, Buenos Aires, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 1998, p. 58; Brage, Joaquín, *Los límites a los derechos fundamentales*, Madrid, Dykinson, 2004, p. 215. Esta es la forma que han adoptado la mayoría de las jurisdicciones constitucionales actuales.

[79] Esta es la forma de proceder de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Dentro de las resoluciones de esta última que utilizan el test y que son trascendentes para nuestro país, puede verse el caso Castañeda Gutman *vs*. México.

[80] "Igualdad. Cuando una ley contenga una distinción basada en una categoría sospechosa, el juzgador debe realizar un escrutinio estricto a la luz de aquel principio". (Décima época, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 23, octubre de 2015, tomo II, p. 1462, registro digital: 2010315, Jurisprudencia).

[81] "Interés superior del niño. Función en el ámbito jurisdiccional". (Décima Época, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 4, marzo de 2014, t. I, p. 40, registro digital: 2006011, Jurisprudencia).

una finalidad, sino que ésta debe ser constitucionalmente relevante. En este escrutinio estricto, los deberes constitucionales tienen mucha relevancia, por su fuente en el texto constitucional, lo que les permite ser parámetros delimitadores de los derechos fundamentales.

Es oportuno señalar que en México, además, el establecimiento de deberes ha dado pie a la jurisprudencia para encontrar derechos fundamentales en ellos, como es el caso de los derechos a la proporcionalidad, a la equidad y a la legalidad tributaria, extraídos del deber de contribuir. De esta forma, como indica Díez Picazo, "los deberes cumplen paradójicamente con una función de garantía de los derechos".[82]

Por lo anterior, podemos concluir que los preceptos constitucionales que establecen deberes, además de constituir un mandato al legislador y definir la orientación que este ha de seguir en el desarrollo legislativo, son contenidos materiales de la Constitución, que pueden erigirse en parámetros de establecimiento y restricción de derechos fundamentales y en una herramienta interpretativa.

De acuerdo con lo anterior, el texto constitucional, al establecer que es obligación de los mexicanos hacer que sus

[82] Díez-Picazo, Luis María, *Sistema de derechos fundamentales*, Madrid, Civitas, 2005, p. 60.

hijos o pupilos "concurran a las escuelas públicas o privadas" puede ser el fundamento para encontrar un derecho de libertad, consistente en la posibilidad que se le da a los padres y tutores a elegir el tipo de formación que han de recibir sus hijos, pudiendo elegir libremente el tipo de centro al que han de asistir.[83] Al igual que los derechos tributarios, de una obligación podría desprenderse un derecho.

ii) Los elementos normativos del deber

Una vez analizada la trascendencia jurídica de la configuración de la educación como deber, nos centraremos en analizar los elementos normativos del deber en cuestión, como son los sujetos que quedan obligados, el contenido obligacional, así como las sanciones que pueden existir.

• *Sujetos obligados*

El primer elemento de análisis es la determinación de los sujetos obligados. El artículo 3o. constitucional únicamente indica los niveles formativos que son obligatorios, sin especificar quién es el sujeto. De ahí podría inferirse que deben cursar esos niveles todos los que no hayan realizado esos estudios; es decir, se trataría de una obligación genérica.

[83] Rubio Llorente, Francisco, *op. cit.*, p. 29.

Por otra parte, del artículo 31, fracción I, constitucional, se desprende que este deber es de los padres o tutores respecto a sus hijos o pupilos. A diferencia del artículo 3o., aquí si existe una determinación de un sujeto obligado por el deber de la educación.

A partir de este segundo precepto constitucional podría pensarse que la obligación de cursar los niveles ahí descritos no es respecto a los que no lo han hecho, sino solamente a los padres o tutores, por ser los expresamente señalados. Sin embargo, consideramos que se trata de dos normas con dos finalidades distintas. El artículo 3o. obliga a todos los que no han cursado esos estudios, con independencia de la edad. En cambio, el artículo 31 se refiere específicamente a los menores.

Debemos apuntar que normalmente los niveles obligatorios son cursados por menores de edad. En efecto, al nivel preescolar se ingresa a los tres años, mientras que en la educación media superior se gradúan a los dieciocho años. Eso significa que los cuatro niveles obligatorios se cursan en la minoría de edad, cuando se está sujeto a la patria potestad. Es por ello que para asegurar la satisfacción del derecho a la educación debe imponerse una obligación especial a los padres o tutores.

Así pues, de una interpretación integral de ambos preceptos podemos decir que este deber obliga a todos los que

no han cursado los niveles ahí señalados, pero de forma especial a los padres o tutores, porque de esta forma satisfacen el interés superior de la infancia mediante la educación.[84]

Debe señalarse, además, que el deber expuesto en el artículo 31, fracción I, constitucional, se le impone materialmente a los menores de edad. Son ellos los que deben acudir a la escuela, para decirlo simplemente. Pero como en razón de su edad están sujetos a la patria potestad, el cumplimiento de que continúen con su educación depende de quienes ejercen el cargo de protector y a cuya autoridad, los menores estén sometidos. Es por ello que el deber jurídico recae sobre los padres o tutores, quienes deben asegurar que sus hijos o pupilos cumplan materialmente con la obligación, además de que aquellos son los responsables de un eventual incumplimiento.[85]

[84] Hay que recordar que el artículo 4o. constitucional, en su párrafo séptimo, dispone que el interés superior de la infancia se materializa con la satisfacción de las necesidades educativas, y que el siguiente párrafo indica que es obligación de los padres de satisfacerlas. Textualmente indican: "Artículo 4o. …En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.
Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios".

[85] Rubio Llorente, Francisco, *op. cit.*, p. 26.

Esto, no obstante que los mayores de edad que no hayan culminado los estudios señalados tengan la obligación de concluirlos, siendo ellos los sujetos del deber constitucional, en los términos genéricos del artículo 3o. constitucional.

En cuanto a la obligación especial de padres y tutores, es oportuno preguntarnos acerca de si únicamente aplica a los mexicanos, o también a los extranjeros. Ello porque en el acápite del artículo 31 constitucional se determina expresamente la nacionalidad como criterio de determinación de los sujetos, al disponer que "son obligaciones de los mexicanos".

En efecto, de una interpretación literal se llegaría a la conclusión de que únicamente están obligados los mexicanos, con lo cual quedan relevados de este deber constitucional los extranjeros. Sin embargo, parecería que esta interpretación restaría eficacia al derecho a la educación, por quitarle una de sus garantías.

Esta cuestión ha sido abordada en la jurisprudencia respecto al deber de contribuir al gasto público.[86] Se ha alegado ante los tribunales de amparo que los extranjeros

[86] Sobre la obligación de los extranjeros de contribuir al gasto público, Arrioja Vizcaíno, Adolfo, *Derecho fiscal*, México, Themis, 2007, p. 249. El autor considera que la interpretación textual que excluye a los extranjeros sería una absurda e inaceptable discriminación a los mexicanos.

no están obligados a ello, pretendiendo que se declaren inconstitucionales los impuestos en que los extranjeros son sujetos pasivos. La respuesta que dio la Suprema Corte a este planteamiento es la siguiente:

> Es incuestionable que en el caso en que la fuente de riqueza o del ingreso está situada dentro del territorio nacional, el Estado mexicano, en uso de su soberanía tributaria, tiene derecho a recabar los tributos legítimamente creados sin que ello pueda conceptuarse como violatorio del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues dicho precepto corresponde al capítulo 'De las obligaciones de los mexicanos'; pero sin que ello signifique que por estar obligados los mexicanos a contribuir a los gastos de la Federación, de los Estados y de los Municipios en donde residen, de la manera proporcional y equitativa que señalan las leyes, los extranjeros están exentos de dicha obligación cuando la fuente de la riqueza radica en territorio nacional o en otro supuesto, cuando están domiciliados en la República Mexicana.[87]

[87] "INGRESOS MERCANTILES, APLICACIÓN DE LA LEY FEDERAL SOBRE, A LOS OBTENIDOS POR EMPRESAS DOMICILIADAS EN EL EXTRANJERO POR LA APORTACIÓN DE TÉCNICOS QUE PRESTAN SERVICIOS EN EL TERRITORIO NACIONAL". (Séptima

En este criterio jurisprudencial existen dos argumentos. El primero apela a que se trata de algo incuestionable. El segundo sostiene que el hecho de que sólo se haga referencia a los mexicanos en la Constitución no es fuente de exención de los extranjeros; es decir, la norma solo impone una obligación, pero no libera a los extranjeros.

El primer argumento es falaz. Aplicarlo al caso de la obligación sería un argumento *ad baculum* sostener que es evidente que los extranjeros tienen la obligación de enviar a sus hijos a cursar la educación primaria, secundaria y media superior sin un fundamento formal. Requeriría hacerse otra construcción paralela para poder afirmar ello.

En cuanto al segundo argumento, podría tener cabida. Sería decir que el hecho que de no se refiera a los extranjeros no los exenta de la obligación. Pero el hecho de que no se trate de una liberación de la obligación tampoco implica, por sí mismo, que exista la obligación. Es decir, si bien no están exentos, del texto tampoco puede desprenderse que estén obligados.

En el caso de los impuestos, la fuente de la obligación es una ley, misma que es constitucional porque, en la carta

---

Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 25, Primera Parte, p. 19, registro digital: 233686, Tesis Aislada).

federal no se proscribe que se imponga. En el caso de la educación, debería encontrarse otro fundamento del deber para los extranjeros, que podría ser una ley o la Constitución.

Un primer fundamento podría ser el artículo 3o. constitucional, que no distingue entre mexicanos y extranjeros, y realizar esta distinción sería una discriminación en razón de nacionalidad, lo que es incompatible con el quinto párrafo del artículo 1o. constitucional. Así, una interpretación de la obligatoriedad de ciertos niveles educativos de manera conforme —como indica el tercer párrafo del artículo 1o. constitucional— con la prohibición de discriminación por razón de nacionalidad, conduciría a sostener que es una obligación de mexicanos y extranjeros.

En este sentido, si atendemos a que el fin del deber de hacer que los hijos o pupilos concurran a la escuela es garantizar el derecho a la educación, y consideramos que son titulares del derecho tanto mexicanos como extranjeros, bajo el principio de que donde existe la misma razón debe existir la misma disposición, puede deducirse que es un deber que no distingue nacionalidad.

Con esta visión teleológica y atendiendo al principio de no discriminación, podemos concluir que es obligación de todos los residentes de la República (mexicanos o extranje-

ros) hacer que sus hijos o pupilos concurran a la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. En el caso de los mexicanos, el fundamento de este deber lo serán los artículos 3o. y 31, fracción I, constitucionales. En el caso de los extranjeros, el fundamento será únicamente el artículo 3o. constitucional.

• *Contenido obligacional*

El segundo extremo de la relación jurídica que surge de considerar que la educación es un deber consiste en su contenido obligacional; es decir, determinar a qué prestaciones en concreto quedan obligados los padres y tutores por virtud de los artículos 3o. y 31, fracción I, constitucionales.

Lorenzo Cotino explica que este deber de los padres y del sujeto mismo se traduce en "la escolarización obligatoria, la asistencia a clase y la obligación de estudio y rendimiento".[88] Es decir, los padres deben inscribir a sus hijos, hacer que asistan cotidianamente a la escuela, cuidar su estudio y su rendimiento, además de proveer los gastos que pueda generar la educación.[89]

---

[88] Cotino Hueso, Lorenzo, *El derecho a la educación como derecho fundamental*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, p. 125.

[89] En términos de la legislación civil, se entiende esto, al considerar que todos los gastos educativos quedan comprendidos en la obligación alimentaria. El Código Civil para el Distrito Federal dispone textualmente: "Artículo 308.- Los

Pero estas obligaciones deben ser circunscritas, en términos de los preceptos constitucionales en estudio, a los niveles preescolar, primaria, secundaria y medio superior. Es decir, el contenido se matiza por niveles.

En otras naciones, como en España, el texto constitucional indica que la enseñanza básica es obligatoria,[90] y la legislación que regula esta cuestión prescribe que la enseñanza básica comprende la educación primaria y secundaria, señala las edades en que se deben cursar.[91] Eso significa que la obligatoriedad se establece de acuerdo con la edad del sujeto y no de las necesidades educativas que tenga, de forma que no se le impone la educación a los adultos analfabetos.[92]

En México no existe una referencia a la edad, sino únicamente a los niveles que son obligatorios, de forma que,

---

alimentos comprenden:… II. Respecto de los menores, además, los gastos para su educación y para proporcionarles oficio, arte o profesión adecuados a sus circunstancias personales".

90 Textualmente dispone: "Artículo 27. …4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita".

91 La Ley Orgánica 2/2006, del 3 de mayo, de Educación, dispone: "Artículo 3. Las enseñanzas. …3. La educación primaria y la educación secundaria obligatoria constituyen la educación básica. …Artículo 4. La enseñanza básica. …2. La enseñanza básica comprende diez años de escolaridad y se desarrolla, de forma regular, entre los seis y los dieciséis años de edad. No obstante, los alumnos tendrán derecho a permanecer en régimen ordinario cursando la enseñanza básica hasta los dieciocho años de edad, cumplidos en el año en que finalice el curso, en las condiciones establecidas en la presente Ley".

92 Fernández-Miranda y Campoamor, Alfonso, *op. cit*., pp. 46-47.

con independencia de la edad, por fuerza deben cursarse dichos niveles, con lo cual sí se le impone la educación a los analfabetos y a los rezagados.

No obstante, hay que considerar que la edad sí es relevante en el contenido obligacional respecto al deber de los padres y tutores, puesto que al cumplir la mayoría de edad sus hijos y pupilos se emancipan de la patria potestad, por lo que no pueden solventar este deber. En ese sentido, la edad sería trascendente, porque marcaría el fin de la obligación.

También hay que señalar que por regla general los niveles que refiere el texto constitucional suelen cursarse entre los tres y los dieciocho años de edad. Esto ha generado que existan ciertas garantías para que durante esa edad los menores puedan acudir a la escuela, como la prohibición del trabajo infantil.[93]

[93] El artículo 123, apartado A, fracción III, constitucional, reformado en junio de 2014 prohíbe que los menores de quince años trabajen, y que los mayores de quince y menores de dieciocho tienen una jornada máxima de seis horas diarias. Con ello, en teoría, los menores de quince años pueden dedicar todo su tiempo al estudio, y los mayores de quince y menores de dieciocho tienen tiempo suficiente para cursar la educación media superior. Tal vez convendría empatar la edad mínima para trabajar con la edad en que se termina, de forma habitual, la educación media superior. Pero también es un hecho que por la desigualdad social del país muchas personas necesitan trabajar para poder estudiar.

La edad también tiene relevancia en cuanto a la forma en que se puede cumplir con este deber, puesto que los mayores de quince años que no tengan terminada la primaria y la secundaria lo deben hacer con una modalidad distinta, que es la educación para adultos.[94]

Pero, con independencia de estas consideraciones respecto a la edad, como hemos dicho, la Constitución determina como obligatorios cuatro niveles educativos: preescolar, primaria, secundaria y media superior. En el texto fundamental no se indican los años ni los cursos que comprende cada nivel, por lo cual queda a decisión de las normas secundarias.

• *Sanciones*

El tercer aspecto que debe analizase respecto al deber de seguir las enseñanzas obligatorias es la sanción. Este es un tema que resulta importante, puesto que bajo la concepción tradicional, un deber que no apareje una sanción sería una

[94] La Ley General de Educación precisa: "Artículo 43. La educación para adultos está destinada a individuos de quince años o más que no hayan cursado o concluido la educación primaria y secundaria. Se presta a través de servicios de alfabetización, educación primaria y secundaria, así como de formación para el trabajo, con las particularidades adecuadas a dicha población. Esta educación se apoyará en la participación y la solidaridad social".

norma imperfecta, siguiendo la clasificación de Korkounov, que recoge García Máynez.[95]

De acuerdo con esta clasificación, son normas imperfectas las que no tienen sanción. Pero ello, no equivale a decir que deban tener una sanción en la misma fuente. Eso significa que puede existir una obligación en una ley cuya sanción se establezca en otra ley, siempre y cuando se respete el principio de reserva de fuente, o que la Constitución remita a una ley para que establezca la sanción. En el momento en el que tenga una sanción el incumplimiento de un deber, ya puede ser *perfectae, plus quam perfectae* o *minus quam pertectae*.

En todo caso, el hecho de que la Constitución remita a una norma secundaria para el establecimiento de la sanción puede llevar a debatir si estamos en presencia de un deber constitucional o si se trata de una obligación legal, pero no en el debate sobre si se trata o no de un deber.

Este debate puede discurrir en dos direcciones. Si el punto de vista del que partimos es la fuente, únicamente será un deber constitucional en sentido perfecto si la ley fun-

[95] García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 2000, p. 89.

damental establece la conducta obligada y la sanción por su incumplimiento. Pero si consideramos la importancia del objeto para las dimensiones básicas de la vida del hombre en sociedad, con independencia de la remisión legislativa que se hiciera para la sanción, podría considerarse un deber constitucional por su simple mención en el texto fundamental.[96]

Debe decirse que, a diferencia de los deberes de los ciudadanos, que *ex Constitutione* tienen una sanción, como es "la pérdida de los derechos de ciudadano por un año, más otras que determinen las leyes",[97] en el caso de las obligaciones de los mexicanos no existe una sanción constitucional.

En el caso del deber que nos ocupa, la Constitución hace una remisión a la legislación para que esta determine los términos de la obligación, lo que también incluye la sanción. Así pues, deben ser las leyes las que determinen la sanción que debe aplicarse a los padres en el caso en que no hagan que sus hijos concurran a la escuela.

---

[96] Peces-Barba Martínez, Gregorio, *op. cit.*, p. 336.

[97] A la letra indica la Constitución: "Artículo 38.- Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden: I.- Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley".

c. El reparto competencial

Como hemos visto, en el texto original de la Constitución de 1917 no se estableció expresamente qué nivel de gobierno debía de prestar los servicios educativos. Este silencio fue motivado por el artículo 124 constitucional, que disponía que las facultades no expresamente concedidas a las autoridades federales se entienden reservadas a los estados. De esta forma, al no señalar que era una competencia federal, se entendía local. Esto se reafirmó con el artículo décimo cuarto transitorio que suprimió la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes. Sin embargo, la intención de los constituyentes era que los servicios educativos los prestaran los municipios, como se desprende del debate del artículo 90 constitucional.

No obstante, al poco tiempo de entrar en vigor esta Carta Federal, la realidad mostraba grandes problemas educativos en el país. De acuerdo al censo de 1921 el 66.1% de la población total no sabía leer ni escribir.[98] Ante esta situación, en 1921 se optó por federalizar la instrucción en nuestro país, lo que se logró mediante la primera reforma constitucional a la Constitución de 1917.

---

[98] Datos del Censo de Población 1921. Disponible en: www.inegi.org.mx (Consultado el 18 de agosto de 2016).

En esa reforma se modificó la fracción XXVII del artículo 73 constitucional en cuanto se refería a instituciones concernientes a la "cultura superior general" y disponiendo que el Congreso de la Unión podría establecer escuelas concernientes a la "educación general", con lo que se quitó la limitación a legislar en materia de educación superior.

Asimismo, se adicionó un segundo párrafo a esa fracción para establecer que la Federación tendría "jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabo de la libertad que tienen los Estados para legislar sobre el mismo ramo educacional".

El objeto de esa reforma impulsada por el presidente Obregón era poder crear una Secretaría de Educación Pública, que estaría a cargo de José Vasconcelos, quien apuntó que a él le dieron "un ministerio, o más bien dicho, me dejaron desgarrar la Constitución queretana para crear un Ministro de Educación que fue la única gloria de toda la revolución".[99] Por ello, parte de la reforma implicó suprimir del artículo décimo cuarto transitorio la referencia a la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, por lo cual este transitorio quedó indicando únicamente que se suprimía la Secretaría de Justicia.

[99] Vasconcelos, José, *La creación de la Secretaría de Educación Pública*, México, INHERM-SEP, 2011, p. 22.

Como se puede desprender de lo anterior, la educación se volvió una materia coincidente entre la Federación y los estados. Cada uno podía establecer escuelas y regir en las escuelas que instituyese, sin que existiera una coordinación en el actuar de cada nivel de gobierno. Con eso, quien tendría la fuerza en la materia sería quien más escuelas estableciera, lo que implicaba que se volvería un tema presupuestario.

A los pocos días de que el general Lázaro Cárdenas asumiera la presidencia ocurrió otra reforma constitucional en materia formativa, con el objeto de establecer la llamada "educación socialista"[100] en el país. En esta modificación se inició el experimento del federalismo cooperativo, al indicar que la educación estaría a cargo de la Federación, los estados y los municipios, y que el Congreso de la Unión distribuiría esta función.

Esta concurrencia educativa sobrevivió a la siguiente reforma formativa en la que se eliminó el concepto socialista de la educación, así como a las siguientes modificaciones importantes en la materia, como la de 1993 o la de 2013, aunque en 2002 se incorporó al Distrito Federal como partícipe de la concurrencia y en 2016 se eliminó la distinción

[100] Sotelo Inclán, Jesús, "La educación socialista" en Solana, Fernando *et. al*. (coords.), *op. cit.*, pp. 234 y ss.

entre estados y Distrito Federal con la transformación de éste último, para señalar a las entidades federativas.

Así pues, hoy en día nuestra Constitución determina que la educación es una facultad concurrente entre la Federación, las entidades federativas y los municipios siendo el Congreso de la Unión el encargado de distribuir las facultades específicas entre estos niveles de gobierno.

No obstante lo anterior, existen ciertas materias que corresponden a determinados niveles de gobierno *ex Constitutione*. De esta forma, el artículo 3o. constitucional señala que "el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República", con lo que los planes y programas de estudio son materia federal, excluyéndolos de toda posibilidad de distribución por parte de una ley general.

También de acuerdo al artículo 3o. constitucional, en materia de evaluación de la educación corresponden de manera exclusiva a la Federación, por conducto del Instituto Nacional de la Evaluación de la Educación la expedición de "lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden."

En concordancia con ello, los lineamientos de las evaluaciones son *ex Constitutione* del orden federal, aunque la realización de las mismas puede ser competencia federal y, dentro de este nivel, de la competencia del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, aunque la realización de las evaluaciones puede ser competencia federal o local.

En esta materia, al estar expresamente ambos niveles, algo debe de corresponderle a cada uno, es decir, no puede ser ni sólo federal ni sólo local. De esta forma, la ley debe determinar qué aspectos corresponden evaluar, con apego a los lineamientos del Instituto, a la Federación y cuáles a los estados.

También en el aspecto evaluativo, desde la Constitución es facultad de la Federación que ejercerá a través del Instituto, la generación y difusión de información con base en la cual se emitirán "directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad".

Otro aspecto educativo, atribuido desde la Constitución, es lo relativo a los títulos profesionales, pues el segundo párrafo del artículo 5o. constitucional dispone que la ley determinará "en cada entidad federativa cuáles son las

profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo".

En este aspecto nos encontramos con una excepción al principio de que sólo las competencias federales son expresas, puesto que es el propio texto constitucional quien se las atribuye a los estados. Esto es remarcado por la fracción V del artículo 121 constitucional que determina que los "títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes, serás (*sic*) respetados en los otros".[101]

Debemos mencionar que esta última disposición se encuentra en el artículo 121 constitucional que, como vimos, contempla la posibilidad de que el Congreso de la Unión expida una ley que permita registrar y probar en los demás estados los títulos profesionales otorgados en uno.

Salvo los aspectos relacionados con los planes y programas de estudio en determinados niveles, la expedición de lineamientos para la evaluación educativa y la emisión de recomendaciones y directrices para mejorar la calidad de la educación, que son federales *ex Constitutione*, y la regulación

[101] *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 121.

de los títulos profesionales, que es materia local desde la Constitución, los demás aspectos educativos pueden ser distribuidos entre la Federación, las entidades federativas y los municipios por leyes generales que expida el Congreso de la Unión.[102]

Actualmente la distribución competencial se realiza en cuatro cuerpos legales: la Ley General de Educación, que lo hace en términos generales; la Ley General del Servicio Profesional Docente, que lo hace respecto a la carrera magisterial; la Ley para la Coordinación de la Educación Superior, relativa a este nivel formativo; y la Ley General de la Infraestructura Física Educativa, que se refiere a los inmuebles en donde se presta el servicio.

Como no pretendemos realizar un análisis exhaustivo de todas las facultades que corresponden a la Federación y a las entidades, trataremos la distribución competencial en términos universales, centrándonos en la distribución *grosso modo* que realiza la Ley General de Educación.

---

[102] Estos aspectos deben entenderse en términos amplios, considerando que no sólo se abocan a aspectos académicos de la actividad educativa, sino a cuestiones estrechamente vinculadas, como las relativas a la infraestructura física de las escuelas, como resolvió la Suprema Corte en el amparo en revisión 1204/2008. *Cfr*. "INFRAESTRUCTURA FÍSICA EDUCATIVA. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE FACULTADES PARA LEGISLAR EN ESA MATERIA". (Novena Época, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXIX, abril de 2009, p. 728, registro digital: 167481, Tesis Aislada).

De acuerdo a la Ley General de Educación, en términos amplios corresponde a las autoridades federales determinar el calendario escolar; autorizar y dar lineamientos sobre los libros de texto; dar lineamientos sobre la gestión escolar; dar lineamientos sobre revalidación y equivalencias; y llevar el Sistema de Gestión Escolar.[103]

[103] Las facultades que destacamos en el texto a la letra son las siguientes: "ARTÍCULO 12.- Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:
I.- Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos del artículo 48; Para la actualización y formulación de los planes y programas de estudio para la educación normal y demás de formación de maestros de educación básica, la Secretaría también deberá mantenerlos acordes al marco de educación de calidad contemplado en el Servicio Profesional Docente, así como a las necesidades detectadas en las evaluaciones realizadas a los componentes del sistema educativo nacional;
II.- Establecer el calendario escolar aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;
III.- Elaborar y mantener actualizados los libros de texto gratuitos, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación;
IV.- Autorizar el uso de libros de texto para la educación preescolar, la primaria y la secundaria;
V.- Fijar lineamientos generales para el uso de material educativo para la educación preescolar, primaria y la secundaria;
V Bis.- Emitir, en las escuelas de educación básica, lineamientos generales para formular los programas de gestión escolar, mismos que tendrán como objetivos: mejorar la infraestructura; comprar materiales educativos; resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación entre los alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director.
En las escuelas que imparten la educación media superior, la Secretaría establecerá los mecanismos de colaboración necesarios para que los programas de gestión escolar formulados por las autoridades educativas y los organismos

Por su parte, en términos generales, a las entidades federativas les corresponde prestar servicios de educación; ocuparse de la formación docente; revalidar estudios; autorizar a particulares para prestar servicios educativos; y llevar un padrón estatal de alumnos, docentes y centros educativos.[104]

Finalmente, en términos amplios, a los municipios les corresponde prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad.[105]

descentralizados, en el ámbito de sus atribuciones, propicien el mantenimiento de elementos comunes…
IX.- Regular un sistema nacional de créditos, de revalidación y de equivalencias, que faciliten el tránsito de educandos de un tipo o modalidad educativo a otro;…
XIV.- Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables."

[104] A la letra, algunas de estas facultades se expresan: "ARTÍCULO 13.- Corresponden de manera exclusiva a las autoridades educativas locales, en sus respectivas competencias, las atribuciones siguientes:
I.- Prestar los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena–, especial, así como la normal y demás para la formación de maestros;
II.- Proponer a la Secretaría los contenidos regionales que hayan de incluirse en los planes y programas de estudio para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;
III.- Ajustar, en su caso, el calendario escolar para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, con respeto al calendario fijado por la Secretaría;…
V.- Revalidar y otorgar equivalencias de estudios de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida;…"

[105] Dispone la Ley General de Educación: "ARTÍCULO 15.- El ayuntamiento de cada municipio podrá, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas

Todo esto se entiende en el contexto de buscar una descentralización de la educación, buscada desde los años ochenta del siglo XX, pero conseguida normativamente con la reforma constitucional de 1993 de la que se derivó la actual Ley General de Educación, con la que se buscaba transferir la prestación de los servicios a las entidades pero conservando la Federación una facultad rectora.[106]

A partir de esto podemos concluir que en términos generales le corresponde a la Federación mantener el carácter general de la educación mediante lineamientos y disposiciones de carácter general, mientras que a las entidades les corresponde la realización de los mismos.

Eso significa que la prestación o satisfacción directa del derecho a la educación corresponde a las entidades federativas, aunque la Federación tiene importantes funciones de carácter normativo, sin las cuales no puede ser plenamente efectivo el derecho, como la determinación de programas y planes de estudio, o la edición y autorización de libros de texto.

---

federal y locales, promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad. También podrá realizar actividades de las enumeradas en las fracciones V a VIII del artículo 14."

[106] Zoraida Vázquez, Josefina, "Renovación y crisis", en Tanck, Dorothy, *La educación en México*, México, El Colegio de México, 2010, p. 233.

Es oportuno aclarar que en el caso de la Ciudad de México, la prestación de servicios educativos corresponde, al Gobierno de la Ciudad de México en términos del artículo 16 de la Ley General de Educación.[107] Sin embargo, atendiendo a que éstos eran prestados por la Federación desde el régimen de Porfirio Díaz, como vimos, en tanto era quien ejercía el gobierno local, en el régimen transitorio de esa ley se dispuso que la trasferencia se haría paulatinamente y, hasta que eso no ocurriera, no entraría en vigor el artículo en cita.[108]

Es por este motivo que al día en que esto se escribe, a diferencia de lo que ocurre en el resto de las entidades federativas, la prestación la realiza la Federación a través de

[107] A la letra dice su primer párrafo: "ARTÍCULO 16.– Las atribuciones relativas a la educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias, corresponderán, en el Distrito Federal al gobierno de dicho Distrito y a las entidades que, en su caso, establezca; dichas autori— dades deberán observar lo dispuesto por la Ley General del Servicio Profesional Docente."

[108] En el artículo cuatro transitorio del texto original de la ley se dispone: "CUARTO.– El proceso para que el gobierno del Distrito Federal se encargue de la prestación de los servicios de educación inicial, básica –incluyendo la indígena– y especial en el propio Distrito, se llevará a cabo en los términos y fecha que se acuerde con la organización sindical. A partir de la entrada en vigor de la presente Ley y hasta la conclusión del proceso antes citado, las atribuciones relativas a la educación inicial, básica –incluyendo la Indígena– y especial que los artículos 11, 13, 14 y demás señalan para las autoridades educativas locales en sus respectivas competencias corresponderán, en el Distrito Federal, a la Secretaría. A la conclusión del proceso citado entrará en vigor el primer párrafo del artículo 16 de la presente Ley."

la Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal, un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública creado en 2005 para llevar a cabo las funciones que hacía directamente esta Secretaría. Este órgano coexiste con la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México, en tanto se termine de realizar la transferencia y la capital mexicana tenga las mismas atribuciones que el resto de las entidades federativas.

Adicionalmente, existen algunas funciones educativas que pueden ser prestadas por el nivel local o por el federal, como con la determinación de planes de estudios para niveles distintos a la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, la revalidación de estudios en niveles distintos a los antes mencionados, el otorgamiento de reconocimiento de validez oficial de estudios a niveles distintos a los enumerados, o la edición de libros de texto o la promoción de la lectura.

En cualquier caso, la distribución de competencias respecto a estas facultades se sujetará a convenios específicos firmados por la Federación y el gobierno de cada entidad, que es una de las modalidades del federalismo cooperativo.[109]

[109] A la letra estas facultades se expresan así: "ARTÍCULO 14.- Adicionalmente a las atribuciones exclusivas a las que se refieren los artículos 12 y 13, corresponde

Pero, para efectos de este trabajo, lo importante es que la prestación de servicios educativos en sentido estricto corresponde a las entidades federativas, y que el establecimiento de lineamientos generales para que la formación tenga carácter nacional corresponde a la Federación.

---

a las autoridades educativas federal y locales de manera concurrente, las atribuciones siguientes:

I.- Promover y prestar servicios educativos, distintos de los previstos en las fracciones I y IV del artículo 13, de acuerdo con las necesidades nacionales, regionales y estatales;

II.- Determinar y formular planes y programas de estudio, distintos de los previstos en la fracción I del artículo 12;…

III.- Revalidar y otorgar equivalencias de estudios, distintos de los mencionados en la fracción V del artículo 13, de acuerdo con los lineamientos generales que la Secretaría expida;

IV.- Otorgar, negar y retirar el reconocimiento de validez oficial a estudios distintos de los de preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica que impartan los particulares;

V.- Editar libros y producir otros materiales didácticos, distintos de los señalados en la fracción III del artículo 12;

VI.- Prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a fin de apoyar al sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística;…

X.- Promover e impulsar en el ámbito de su competencia las actividades y programas relacionados con el fomento de la lectura y el libro, de acuerdo a lo establecido en la ley de la materia;…

El Ejecutivo Federal y el gobierno de cada entidad federativa podrán celebrar convenios para coordinar o unificar las actividades educativas a que se refiere esta Ley, con excepción de aquéllas que, con carácter exclusivo, les confieren los artículos 12 y 13."

Fuentes consultadas

Bibliohemerografía

ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, *Derecho fiscal*, México, Themis, 2007.

BRAGE, Joaquín, *Los límites a los derechos fundamentales*, Madrid, Dykinson, 2004.

BUSCH, Tania, "Deberes constitucionales", *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica de Salta*, Salta, núm. 1, 2011.

CASTAÑEDA, Mireya, *Compilación de Tratados y Observaciones Generales del Sistema de Protección de Derechos Humanos de Naciones Unidas*, México, CNDH, 2015.

CIANCIARDO, Juan, *El principio de razonabilidad*, Buenos Aires, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 1998.

COTINO HUESO, Lorenzo, *El derecho a la educación como derecho fundamental*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012.

DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE 1916-1917, México, SEP-INHERM-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

DÍEZ-PICAZO, Luis María, *Sistema de derechos fundamentales*, Madrid, Civitas, 2005.

DOMÍNGUEZ-BERRUETA, De Juan, Miguel *et al.*, *Derecho y educación: régimen jurídico de la educación*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2005.

EMBID IRUJO, Antonio, *Las libertades en la enseñanza*, Madrid, Tecnos, 1981.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, "El servicio público de educación prestado por particulares", en Valencia Carmona, Salvador (coord.), *Educación ciencia y cultura. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002.

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, *De la libertad de enseñanza al derecho a la educación. Los*

derechos educativos en la Constitución española, Madrid, CEURA, 1988.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 2000.

GÓMEZ MONTORO, Ángel José, "La titularidad de derechos fundamentales por personas jurídicas (análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español)", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 2, enero-julio de 2000.

_____, "Los derechos educativos: 25 años de experiencia constitucional", *Revista Española de Pedagogía*, núm. 226, 2004.

GÓMEZ NAVAS, Leonardo, "La Revolución mexicana y la educación popular", en Solana, Fernando *et al*. (coords), *Historia de la educación pública en México (1876-1976)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.

GUERRA, François-Xavier, *México: del antiguo régimen a la Revolución*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, Buenos Aires, Eudeba, 1999.

LOYO, Engracia, *et al*., "Fin del siglo y de un régimen", en VVAA *La educación en México*, México, El Colegio Nacional, 2012.

MARTÍNEZ LÓPEZ, José Luis, "La educación en la Constitución española: derechos fundamentales y libertades públicas en materia de enseñanza", *Persona y Derecho: Revista de Fundamentación de las Instituciones Jurídicas y Derechos Humanos*, Pamplona, núm. 6, 1979.

MEJÍA ZÚÑIGA, Raúl, "La escuela que surge de la Revolución", en Solana, Fernando *et al*. (coords.), *Historia de la educación pública en México (1876-1976)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.

PALAVICINI, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, México, INHERM-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio, "Los deberes fundamentales", *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 4, 1987.

REQUEJO PAGÉS, Juan Luis, "Deberes constitucionales", *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, Civitas, 1995.

RUBIO LLORENTE, Francisco, "Los deberes constitucionales", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 62, mayo-agosto, 2001.

SANDOVAL, Graciela, "La libertad de enseñanza en España según su Tribunal Constitucional", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 83, mayo-agosto 1995.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Y la Revolución se hizo Constitución*, México, Porrúa, 2016.

SOTELO INCLÁN, Jesús, "La educación socialista", en Solana, Fernando *et al*. (coords.), *Historia de la educación pública en México (1876-1976)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.

VARELA DÍAZ, Sergio, "La idea de deber constitucional", *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, núm. 4, enero abril 1982.

VASCONCELOS, José, *La creación de la Secretaría de Educación Pública*, México, INHERM-SEP, 2011.

ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente,* México, El Colegio de México, 1956.

ZORAIDA Vázquez, Josefina, "Renovación y crisis", en Tanck, Dorothy, *La educación en México*, El Colegio de México, 2010.

El artículo 27 constitucional, el derecho de propiedad y el reparto de tierras

Marco Vinicio Martínez Guerrero*

"La patria no es la tierra, sin embargo, los hombres que la tierra nutre son la patria."

Rabindranath Tagore[1]

Escribir sobre el artículo 27 constitucional, es honrar al pueblo mexicano desde el alma de la Nación, es uno de los temas más nobles y susceptibles dentro de la historia mexicana, es poner en alto a todos sus próceres quienes sufrieron despojos, batallas, guerras intestinas e invasiones extranjeras para lograr que un pueblo disfrute de la mejor distribución de la tierra al trabajar en equilibrio con la ley dentro de un sistema político, económico, jurídico y social.

El territorio es uno de los elementos esenciales del Estado, el cual se concibe como ente jurídico colectivo, esta es la razón por la que el Estado conserva el dominio eminente sobre aquél.

* Asesor de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

[1] Poeta, escritor, músico, novelista, Indio Bengalí, Premio Nobel en 1913.

Por su nobleza y grandes alcances históricos, este tema ocupa mi atención con un especial interés y gran compromiso cultural, político y social.

1. Antecedentes: Época Colonial, Independencia, Reforma y Latifundios

a. La situación de la Tierra durante la Conquista

Según la Bula *Noverunt Universi*,[2] emitida por el Papa Alejandro VI, el 4 de mayo de 1493, refería principalmente que:

> […] todas las islas y tierras firmes halladas y que se hallaren descubiertas, y que se descubrieren hacia el Occidente y Mediodía fabricando y componiendo una línea del Polo Ártico, que es el Septentrional al Polo Antártico, que es el Mediodía; ora se hayan hallando islas y tierras firmes, ora se hallen hacia la India o hacia cualquiera parte la cual línea diste de cada una de las islas que vulgarmente se dicen Azores y Cabo Verde, cien leguas hacia el Occidente y Medio-

[2] Fabila Montes de Oca, Manuel, *Cinco Siglos de Legislación Agraria (1493-1940),* México, s.e., 1941, pp. 1-3.

día. […] que por otro rey o príncipe cristiano no fueren actualmente poseídas hasta el día del Nacimiento de Nuestro Señor Jesucristo próximo pasado, del cual comienza el año presente de mil cuatrocientos noventa y tres, cuando fueron por vuestros mensajeros y capitanes halladas algunas de las dichas islas: por la autoridad del Omnipotente Dios, a Nos en San Pedro concedida, y del Vicario de Jesucristo, que ejercemos en las tierras, con todos los señoríos de ellas, ciudades, fuerzas, lugares, villas, derechos, jurisdicciones y todas sus pertenencias, **por el tenor de las presentes las damos, concedemos y asignamos perpetuamente a vos ya los Reyes de Castilla y de León, vuestros herederos y sucesores: y hacemos, construimos y deputamos a vos y a los vuestros herederos y sucesores Señores de ellas con libre, lleno y absoluto poder, autoridad y jurisdicción: con declaración que por esta nuestra donación, concesión y asignación no se entienda,** ni pueda entender que se quite, ni haya de quitar el derecho adquirido a ningún príncipe cristiano, que actual-

> mente hubiere poseído las dichas islas y tierras firmes […].[3]

Es decir, que la bula papal, donó a los Reyes Católicos de España, las inmensas tierras del Nuevo Continente, teniéndolos a ellos como propietarios personales, disponiendo de estas propiedades:

> […] como si fueran provincias o sinecuras suyas, reservándose tanto el derecho de definir la política de emigración y asentamiento en las Indias, como el de determinar su proceso de estructuración jurídica y político social: Castilla, conquistadora de América consideraba a las Indias como un patrimonio exclusivo de riqueza colectiva […].[4]

Esto es que, con la llegada de los españoles, la propiedad indígena que correspondía a los naturales (los señores, los guerreros y la casta sacerdotal, sobre todo, ésta última por su importancia), desapareció súbitamente y hasta de manera violenta.

---

[3] *Ibidem,* pp. 2-3.

[4] Martínez Guerrero, Marco Vinicio, *Retrospectiva y Perspectiva de la Cuestión Agraria Mexicana,* México, Editorial Impresos Chávez, 2001, p. 73.

i) Primera Ley expedida por el Rey Fernando V en 1513

> Porque nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir con la comodidad, y convivencia, que deseamos: Es nuestra voluntad, que se puedan repartir y repartan, casas, solares, tierras, cavallerías [sic], y peonías a todos los que fueren a poblar tierras nuevas en los Pueblos y Lugares que por el Governador [sic] de la nueva población les fueren señalados […].[5]

Esta ley fue expedida con la finalidad de incentivar que más familias españolas encontraran atractivo trasladarse a las tierras recién descubiertas.

Posteriormente, con el reparto de tierras a diversas personas a las que el monarca quería favorecer, se realizaron grandes concentraciones de tierras, aunado al permiso que la ley otorgaba para despojar a los nativos de sus posesiones y convertirlos en esclavos.

---

[5] Fabila Montes de Oca, Manuel, *op. cit.*, p. 4.

b. Independencia

Durante más de 300 años, esta historia se repitió una y otra vez: despojos de las tierras a sus dueños originales, quienes eran reducidos a esclavos; a la par, se suscitó otro fenómeno denominado "mestizaje". Dichas condiciones acentuaron la brecha entre clases sociales, malestar que provocó el inicio de la guerra de independencia.

i) Texto original del decreto expedido por Miguel Hidalgo el 5 de diciembre de 1810

> Por el presente mando a los jueces y justicia del distrito de esta capital, que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que enterándolas en la caja nacional, se entreguen a los referidos naturales las tierras para su cultivo; sin que para lo sucesivo puedan arrendarse, pues es mi voluntad que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos.[6]

[6] *Ibidem*, p. 56.

La Constitución de Apatzingán ya contenía el derecho a la propiedad privada, así como la primera manifestación de la expropiación.

Estas intenciones de la ley sólo se quedaron como letra muerta dado que no existió la voluntad política de hacerlas efectivas, además se dio otro fenómeno, la concentración desmedida de terrenos propiedad de la iglesia.

c. La Reforma

La Ley de Desamortización de Manos Muertas de 25 de junio de 1856 (Ley Lerdo), quitó a la iglesia la propiedad de las tierras; sin embargo, éstas fueron enajenadas como propiedad privada sin establecer límites a la cantidad de terrenos, lo cual provocó que sólo las personas de cierto nivel económico adquirieran tierras, lo que a su vez, dio origen a las grandes "Haciendas".

d. Los Latifundios en el Porfiriato

En la época del general Porfirio Díaz, entraron al país grandes capitales que provenían del extranjero, situación que provocó que sólo algunas personas compraran grandes extensiones de tierras, para seguir creando haciendas y contratando como peones a los pobladores de la región y la

falta de una legislación adecuada se tradujo en bajos salarios, además de las llamadas "Tiendas de Raya".

Esto creó nuevamente una gran brecha entre las clases sociales, pues la riqueza de México se concentró en muy pocas personas, lo que sirvió de detonante de los inicios de la "Revolución mexicana".

2. Plan de San Luis

Promulgado el 5 de octubre de 1910, por Francisco I. Madero, el cual indicó en su artículo 3o:

> […]
>
> Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios, en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus terrenos, ya por acuerdos de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los tribunales de la república. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores los terrenos de que se les despojó de un modo tan arbitrario, se declaran sujetos a revisión tales disposiciones y fallos y se exigirá a los que los adquirieron de un modo tan inmoral, o a sus herederos, que los restituyan a

> sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en el caso de que esos terrenos hayan pasado a tercera persona antes de la promulgación de este plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.[7]

Este artículo reguló la figura de la restitución, por medio de la cual se pretendía entregar a sus antiguos poseedores la superficie que les fue privada de manera arbitraria; acción que se ejercía ante los tribunales del fuero común. Sin embargo, la demanda que interponía el campesino, no lograba concluir en resolución alguna ante la falta de impulso de parte de los entonces juzgadores, es justo en este momento que el sector agrario se unió al levantamiento armado que proclamaba dicho Plan, encontrándose dentro de éste Emiliano Zapata.

Una vez que Francisco I. Madero, Jefe de la Revolución Mexicana, triunfó el 21 de mayo de 1911, firmó los tratados de Ciudad Juárez, en los que manifestó lo siguiente:

> En Ciudad Juárez, a los veintiún días del mes de Mayo de 1911, reunidos en el edificio de la

[7] Taracena, Alfonso, *La Verdadera Revolución Mexicana (1901-1911)*, México, Porrúa, 1991, p. 268.

aduana fronteriza, los señores Lic. Don Francisco S. Carvajal, representante del gobierno del señor general Don Porfirio Díaz; Don Francisco Vázquez Gómez, Don Francisco I. Madero, y Don José María Pino Suárez, como representantes los tres últimos de la revolución, para tratar sobre el modo de hacer cesar las hostilidades en todo el territorio nacional y considerando:

[…]

Única. Desde hoy cesarán en todo el territorio de la República las hostilidades que han existido entre las fuerzas del gobierno del general Díaz y las de la revolución; debiendo éstas ser licenciadas A MEDIDA QUE EN CADA ESTADO SE VAYAN DANDO LOS PASOS NECESARIOS para restablecer y garantizar la paz y el orden públicos [...].[8]

Emiliano Zapata como líder de las causas agrarias, no aprobó la firma de los tratados de Ciudad Juárez dado que

[8] Chávez Peralta, Saúl, *Emiliano Zapata, Crisol de la Revolución Mexicana*, México, Editorial Renacimiento, 1972, pp. 38-39.

Francisco I. Madero no mostró el ánimo para dar cumplimiento a las restituciones que señalaba el Plan de San Luis, surgió entonces el descontento de la clase campesina. Además de lo anterior, el 27 de junio de 1912, Francisco I. Madero, ya siendo Presidente, envió una carta a Fausto Moguel, Director del Periódico *El Imparcial*, donde indicó:

> […] Suplico a usted se sirva revisar cuidadosamente el Plan de San Luis y todos los discursos que pronuncié antes y después de la Revolución, así como los Programas de Gobierno que publicé después de las Convenciones de 1910 y 1911, y si en alguno de ellos expresé tales ideas, entonces se tendrá derecho para decir que no he cumplido mis promesas … Una cosa es crear la pequeña propiedad por medio de un esfuerzo constante y otra es repartir propiedades, lo cual nunca he pensado ni ofrecido en ninguno de mis discursos y proclamas.[9]

Con tales elementos, el General del Sur Emiliano Zapata reforzó la idea de que el entonces Presidente de la República no repartiría superficie alguna para los campesi-

[9] Chávez Padrón Martha, *El derecho agrario en México,* 9a. ed., México, 1988, p. 251.

nos, sino que su intención sólo era crear la pequeña propiedad, lo cual le dio motivo para que, el 28 de Noviembre de 1911, el General proclamara el Plan de Ayala, donde señaló medularmente lo siguiente:

> Los que subscribimos, constituidos en Junta Revolucionaria, para sostener y llevar a cabo las promesas que hizo la Revolución de 20 de noviembre de 1910, próximo pasado, declaramos solemnemente ante la faz del mundo civilizado, que nos juzga, y ante la Nación a que pertenecemos y amamos, los propósitos que hemos formulado para acabar con la tiranía que nos oprime y redimir a la patria de las dictaduras que nos imponen, las cuales quedan determinadas en el siguiente Plan.
>
> […]
>
> 2.- Se desconoce como Jefe de la Revolución al C. Francisco I. Madero y como Presidente de la República, por las razones que antes se expresan, procurando el derrocamiento de este funcionario.
>
> […]

4.- La Junta Revolucionaria del Estado de Morelos, manifiesta a la Nación, bajo protesta:

Que hace suyo el Plan de San Luis Potosí, con las adiciones que a continuación se expresa, en beneficio de los pueblos oprimidos, y se hará defensora de los principios que defiende hasta vencer o morir.

[…]

6.- Como parte adicional del Plan que invocamos hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques, a la sombra de la tiranía y de la justicia venal entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego, los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes de esas propiedades, de las cuales han sido despojados, por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano, la mencionada posesión; y los usurpadores que se crean con derecho a ellos, lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.

> 7.- En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizados en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos, o campos de sembradura o de labor, y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.[10]

En ese contexto, Emiliano Zapata desconoce a Francisco I. Madero como Jefe de la Revolución y Presidente de la República, haciendo suyo el Plan de San Luis en cuanto a la tenencia de la tierra, indicando además que los terrenos, montes y aguas que hubieran sido usurpados y privados a los campesinos, les serían restituidos a estos últimos; indicando también que la persona que llegara a considerar-

[10] Fabila Montes de Oca, Manuel, *op. cit.,* pp. 214-216.

se con derechos, lo resolvería ante tribunales especiales que serían establecidos al triunfo de la Revolución. Dicha posesión sería mediante la expropiación previa a la indemnización que se les hiciera a sus propietarios, indicando que, en caso de que existiera oposición de éstos, se nacionalizarían sus bienes; surge entonces la figura de la expropiación y de los monopolios.

Emiliano Zapata llevó a cabo la primera restitución revolucionaria, que tuvo lugar en Ixcamilpa de Guerrero, Estado de Puebla, señalándose en el acta de entrega lo siguiente:

> RESTITUCIÓN DE TIERRAS A LOS HABITANTES DEL PUEBLO DE IXCAMILPA; Campamento Revolucionario, Abril 30, 1912; Los que suscriben, en nombre de la Junta Revolucionaria del Estado de Morelos, teniendo en consideración que ha presentado sus títulos correspondientes a tierras el pueblo de Ixcamilpa, y habiendo solicitado entrar en posesión de las mencionadas tierras que les han sido usurpadas por la fuerza bruta de los caciques, hemos tenido a bien ordenar conforme al Plan de Ayala, que entren en posesión de tierras, montes y aguas que les pertenecen y les han pertenecido desde tiempo

> virreinal y que consta en títulos legítimos del tiempo virreinal de Nueva España, hoy México.
>
> Se servirán desde luego los vecinos del pueblo ya referido poner los linderos hasta donde linde el mapa respectivo, pudiendo explotar, labrar, sembrar o cualquiera otra cosa para obtener el fruto de sus mencionadas tierras […].[11]

La Doctora Martha Chávez Padrón, en su libro *Derecho Agrario en México*, hace una remembranza de dicha entrega de tierras en este sentido:

> Este poblado, hoy ejido de Buenavista de Zapata, Municipio de Ixcamilpa de Guerrero, del Estado de Puebla, bajo la legislación agraria pidió restitución, que luego cambió por dotación desde el 20 de Abril de 1921 y se le confirmaron sus tierras mediante resolución presidencial dotatoria del 19 de mayo de 1954 publicada en el *Diario Oficial* del 26 del mismo mes y año, y en cuyo considerando quinto se hizo referencia expresa a esta acta agraria zapatista […].[12]

---

[11] Espejel, Laura *et al.*, *Emiliano Zapata. Antología*, México, INEHRM, 1988, pp. 98-99; Palacios, Porfirio, *Emiliano Zapata. Datos histórica biográficos*, México, Libro Mex Editores, 1960, pp. 81-82.

[12] Chávez Padrón, Martha, *op. cit.*, p. 255.

Ahora bien, en el primer proyecto de Ley Agraria, que hizo el Diputado Licenciado Luis Cabrera el 3 de diciembre de 1912 ante la XXVI Legislatura de la Cámara de Diputados, se habló formalmente por primera vez de la restitución y dotación de ejidos para los pueblos en los términos siguientes:

[…]

EXTENSIÓN DE PROBLEMA AGRARIO

[...] se dice, suponiendo que este problema agrario, o esta cuestión agraria, deba sintetizarse en una sola ley que sea una especie de panacea de todos nuestros males económicos. […]

[…]

Las ideas aquí contenidas eran reproducción de ideas que había yo expuesto ya en un artículo político publicado en el mes de abril de 1910, antes de que hubiese probabilidades del triunfo de la revolución de noviembre.

"EL PEONISMO", o sea la esclavitud de hecho, o servidumbre feudal, en que se encuentra el

peón jornalero, sobre todo el enganchado o deportado del Sureste del país, y que subsiste debido a los privilegios económicos, políticos y judiciales de que goza el hacendado. El peonismo deber desterrarse por medio de leyes que aseguren la libertad del jornalero en la prestación de sus servicios, a la vez que por medio de las leyes agrarias que deben tender a librar a los pueblos de la condición de prisioneros en que se encuentran, encerrados y ahogados dentro de las grandes haciendas".

"EL HACENDISMO", o sea la presión económica y la competencia ventajosa que la gran propiedad rural ejerce sobre la pequeña, a la sombra de la desigualdad en el impuesto y de una multitud de privilegios de que goza aquélla en lo económico y en lo político, y que producen la constante absorción de la pequeña propiedad agraria por la grande. El hacendismo debe combatirse por medio de medidas que tiendan a igualar la grande y la pequeña propiedad ante el impuesto, pues una vez igualadas ambas propiedades, la división de la grande se afectará por sí sola. El Gobierno debe hacer, sin embargo, esfuerzos para fomentar la creación de la pequeña propiedad agraria.

Decía yo adelante en este programa:

"REFORMAS AGRARIAS. — La creación y protección de la pequeña propiedad agraria es un problema de alta importancia para garantizar a los pequeños terratenientes contra los grandes propietarios. Para esto es urgente emprender en todo el país una serie de reformas encaminadas a poner sobre un pie de igualdad ante el impuesto, a la grande y a la pequeña propiedad rural privada.

Pero antes que la protección a la pequeña propiedad rural, es necesario resolver otro problema agrario de mucha mayor importancia, que consiste en libertar a los pueblos de la presión económica y política que sobre ellos ejercen las haciendas entre cuyos linderos se encuentran como prisioneros los poblados de proletarios.

Para esto es necesario pensar en la reconstitución de los ejidos, procurando que éstos sean inalienables, tomando las tierras que se necesiten para ello, de las grandes propiedades circunvecinas, ya sea por medio de compras, ya por medio de expropiaciones por causa de uti-

lidad pública con indemnización, ya por medio de arrendamientos o aparcerías forzosas".

[...]

LO QUE PIENSA EL GOBIERNO DE LAS CUESTIONES AGRARIAS

[...]

La Secretaría de Fomento, no desconoce la importancia de la reconstitución de los ejidos; lo sabe. Los miembros de la Comisión Agraria de esa Secretaría habían estudiado el punto y habían llegado a conclusiones casi iguales a las mías, un poco más tímidas si se quiere; pero la Secretaría de Fomento ha creído conveniente dejar en la cartera estas atrevidas iniciativas de carácter agrario de su Comisión; prefiriendo dedicar sus energías a otros trabajos que en su concepto, son más necesarios; por ejemplo: la reorganización de la Caja de Préstamos. Disiento en absoluto de criterio, respecto a la urgencia de estas medidas; yo creo que la Secretaría de Fomento, en estos instantes, debería consagrar preferentísimamente su atención a las cues-

tiones agrarias, como la ha consagrado a las cuestiones obreras, por razones de prudencia que expuse desde esta tribuna el otro día. Lejos de eso, se ha desentendido de la cuestión agraria, porque, para el Ejecutivo, las necesidades de las poblaciones no pesan como amenaza de la paz pública, como pesan las amenazas de los obreros.

EVOLUCIÓN DE LAS IDEAS SOBRE REFORMAS AGRARIAS

.[…]

Don Francisco Madero, en el Plan de San Luis, apuntó la necesidad de tierras como causa de malestar político, y prometió remediarla […] La necesidad de tierras era una especie de fantasma, una idea vaga que en estado nebuloso flotaba en todas las conciencias y en todos los espíritus. Se adivinaba que el problema agrario consistía en dar tierras; pero no se sabía ni dónde, ni a quiénes, ni qué clase de tierras. […]

LAS SOLUCIONES INGENUAS

En cuanto se pensó que el problema agrario era, en suma, una necesidad de tierras, el ins-

tituto económico encontró lo que yo llamo el primero de los medios ingenuos de resolución del problema. […]

[...]

Cuando la necesidad de tierra era todavía una especie de nebulosa. Y no tenía más manifestación de malestar social y económico, se pensó inmediatamente en ir a comprar tierras a Tamaulipas o a Coahuila para transportar en éxodo moderno los poblados de Guerrero, del sur de Puebla, de Morelos, a ver si así se curaba el malestar que existía en esas regiones. Este es el medio más ingenuo de todos los que se han podido encontrar para resolver el problema agrario.

En cuanto el Gobierno Nacional se convenció de la inadaptabilidad de este medio, y en cuanto los especuladores soñadores vieron que no era posible esta solución, fue el Gobierno el que empezó a pensar en otro de los medios que yo llamo ingenuos: el reparto de tierras nacionales.

[…]

PRIMERA FAZ DEL PROBLEMA AGRARIO

Cuando estos medios ingenuos se desacreditaron, comenzó a comprenderse que no era precisamente la necesidad de crear la pequeña propiedad particular la más urgente; se vio que todos esos medios podrían satisfacer las necesidades de uno, de dos, de diez, de cien individuos; pero que las necesidades de los clientes de miles de hombres cuya pobreza y cuya condición de parias dependen de la desigualdad en la distribución de la tierra, no quedaba satisfechas por ese sistema. Se comprendió entonces que había otro problema mucho más hondo y mucho más importante que todavía no se había tocado y que, sin embargo, era de más urgente resolución; éste era el problema de proporcionar tierras a los cientos de miles de indios que las habían perdido o que nunca las habían tenido.

[…]

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA FUNDAMENTAL

[...]

[…] los antecedentes del único país que puede enseñarnos a resolver nuestros problemas, de un país que es el único que podemos copiar: de Nueva España. Nueva España es el único país al que puede copiar México.

Dos factores hay que tener en consideración: la tierra y el hombre; la tierra, de cuya posesión vamos a tratar, y los hombres, a quienes debemos procurar dar tierras.

[…]

Los ejidos aseguraban al pueblo su subsistencia, los propios garantizaban a los Ayuntamientos el poder; los ejidos eran la tranquilidad de las familias avecindadas alrededor de la iglesia, y los propios eran el poder económico de la autoridad municipal de aquellos pueblos, que eran ni más ni menos que grandes terratenientes frente al latifundio que se llamaba la hacienda. […]

[…]

[…] Las leyes de desamortización se aplicaron a los ejidos en forma que todos vosotros sabéis, conforme a las circulares de octubre y diciembre de 1856, resolviéndose que en vez de adjudicarse a los arrendatarios, debían repartirse, y desde entonces tomaron el nombre de terrenos de repartimiento entre los vecinos de los pueblos. Este fue el principio de la desaparición de los ejidos, y éste fue el origen del empobrecimiento absoluto de los pueblos […]

[…]

La solución que presento [sic] no es nueva; pero permitidme que antes de explicarla, ya que os he descrito el estado de la tierra y cómo ha venido a quedar en poder de los grandes terratenientes, y antes de decir cómo puede salir de esas manos para devolverla a los pueblos, os diga unas cuantas palabras acerca de lo que yo llamó "el hombre". […]

El peón de año tiene el salario más insignificante que puede tener una bestia humana; tiene un salario inferior al que necesita para su sostenimiento, inferior todavía a lo que se necesita para la manutención de una buena mula. ¿Por qué? ¿existe ese salario?, ¿técnicamente es posible que un hombre viva con este salario? Pues no es posible que viva con este salario; pero el salario existe en estas condiciones de inferioridad por las siguientes razones:

La hacienda puede pagar, por ejemplo, o calcula poder pagar, un promedio de $120.00 por los cuatro meses que necesita las labores del peón; esto significaría que tendría que pagar en cuatro meses a razón de $30.00 o sea $1.00 diario, a un buen peón que le bastaría para todas las

labores del año. Pero si recibiese el peón y lo dejase ir nuevamente, tendría las dificultades consiguientes de la busca de brazos. Se vé entonces en la necesidad de procurar la permanencia de ese peón dentro de la finca, diluyendo el salario de cuatro meses en todo el curso del año, pagando el jornal de $0.31 diarios, o sean [sic] los mismos $120.00 al año.

El jornal de $0.31 diarios, para el peón de año, es ya un magnífico salario que no en todas partes se alcanza; generalmente el peón de año gana $0.25.

El peón de año será conseguido a un reducidísimo salario; pero con la condición de que permanezca allí y de que allí tenga a su familia es decir el precio de su libertad, como vaís a verlo, tiene asegurado el trabajo para todo el año, aunque sea con un jornal insignificante; un salario que es inferior al flete que gana el más malo de los caballos o la más mala de las acémilas si se le pone de alquiler. […]

[…] La escuela existe, pero en condiciones tales, que en el año de 1895, en que yo serví

como maestro de escuela en una hacienda pulquera, recibí como primeras instrucciones del administrador de la hacienda –que entre paréntesis, no era quien pagaba mi sueldo, sino que yo era empleado oficial–, no enseñar más que a leer y escribir y el Catecismo de la doctrina cristiana, con prohibición absoluta de enseñanza de la aritmética y sobre todo, "de esas cosas de instrucción cívica que ustedes traen y que no sirven para nada." (Aplausos).

[…]

[…] La tienda de raya es el lugar donde el hacendado fía las mercancías al peón, lo cual se considera un beneficio para el jornalero; pero, al mismo tiempo, es el banco del hacendado. Los complementos al salario de que antes he hablado, constituyen las larguezas de la finca que el hacendado entrega con la mano derecha; con la mano izquierda, o sea por conducto de la tienda de raya, el hacendado recoge los excesos del salario que había pagado al jornalero; todo eso que el peón ganaba en el maíz, en la casilla y en el tlaxilole, todo eso lo devuelven en el mostrador de la tienda de raya. […]

LOS PRÉSTAMOS DE MALDICIÓN

[…]

El peón adeudado permanece en la finca, más que por el temor, más que por la fuerza, por una especie de fascinación que le reproduce su deuda; considera como su cadena, como su marca de esclavitud, como su grillete, la deuda que consta en los libros de la hacienda […]

[…]

¿HA PASADO LA OPORTUNIDAD DE RESOLVER EL PROBLEMA AGRARIO?

¿Mas cómo resolver el problema de la dotación de ejidos, cómo dar tierra a las clases jornaleras rurales que no la tienen?

Cuando las condiciones políticas de nuestro país eran en abril y mayo de 1911 sumamente críticas, cuando la gran propiedad rural se vio amenazada por todas partes, cuando la seguridad o esperanza de seguridad había sido abandonada por los hacendados, todos vosotros fuisteis testigos de la magnitud de los sacrifi-

cios que los terratenientes estaban dispuestos a hacer con tal de salir de aquella situación. […]

[…]

Sociológicamente, cuando se está en momentos de revolución, es necesario apresurarse a resolver las cuestiones, es necesario cortar, es necesario exigir los sacrificios a que había necesidad de llegar, porque entonces todos los espíritus están dispuestos a hacerlos, entonces se hacen con mucha facilidad; pero que pasen las nubes de tempestad, que se vuelva a recobrar la esperanza de reacción, que se vuelva al orden dentro del antiguo sistema, y entonces ya no estamos dispuestos a resolver las trascendentales cuestiones que han motivado la revolución.

EL PROBLEMA AGRARIO DEBE SER RESUELTO POR EL PODER LEGISLATIVO

Esta es la razón por la cual no hemos resuelto el problema agrario, que es el principal de los problemas, y que llevamos muy pocas trazas de resolver; que no resolveremos si de aquí,

del seno de la Cámara de Diputados, no sale la iniciativa para que vuelva a abrirse la herida. […]

[…]

[…] Las verdaderas reformas sociales las han hecho los Poderes Legislativos, y las verdaderas reformas, señores, una vez más lo repito, nunca se han hecho en los momentos de tranquilidad; se han hecho en los momentos de agitación social; si no se hacen en los momentos de agitación social, ya no se hicieron. Por eso es por lo que yo creo que todavía en los momentos actuales es tiempo de que por medios constitucionales, por medios legales que traigan implícito el respeto a la propiedad privada, puede la Cámara de Diputados acometer este problema, esta parte del problema agrario, que es una de las más importantes.

LA NECESIDAD DE LA EXPROPIACIÓN

Yo no había pensado que fuese necesario llegar hasta las expropiaciones. Todavía cuando lancé mi programa político en el mes de junio, creía

yo posible que por medio de aparcerías forzadas impuestas a las fincas, o por medio de aparcerías a que las fincas quisieran voluntariamente someterse, pudieran proporcionarse tierras a las clases proletarias rurales […] Pero si nos tardamos más en abordar el problema, no tendrá otra solución que ésta que he propuesto: la expropiación de tierras para reconstituir los ejidos por causa de utilidad pública. La expropiación no debe confundirse con la reivindicación de ejidos. La reivindicación de ejidos sería uno de los medios ingenuos, porque el esfuerzo y la lucha y el enconamiento de pasiones que se producirían por el intento de las reivindicaciones, serían muy considerables en comparación con los resultados prácticos y de las pocas reivindicaciones que pudieran lograrse.

No, señores; los ejidos existen en manos del hacendado en el 10 por ciento de los casos sin derecho; pero en el 90 por ciento están amparados con un título colorado bastante digno de fe, y que no podemos desconocer; no podríamos, por lo tanto, fiar a la suerte de la reivindicación y a la incertidumbre de los procedimientos judiciales, aun abreviadísimos, como nos lo pro-

pone el ciudadano Sarabia, la resolución del problema de los ejidos.

[…]

[…] Así encontraréis explicado, señores, especialmente vosotros, señores católicos, lo que en esta tribuna dije en ocasión memorable: que había que tomar la tierra de donde la hubiera. [Aplausos]. No he dicho: "Hay que robarla"; no he dicho: "Hay que arrebatarla", he dicho: "Hay que tomarla", porque es necesario que para la próxima cosecha haya tierra donde sembrar; es necesario que, para las próximas siembras en el sur de Puebla, en México, en Hidalgo, en Morelos, tengan las clases rurales tierra donde poder vivir, tengan tierra con que complementar sus salarios.

[…]

UNA OPINIÓN OFICIAL SOBRE LA RECONSTITUCIÓN DE LOS EJIDOS.

La reconstitución de los ejidos no es un procedimiento nuevo. La Secretaría de Fomento no ignoraba esta forma de resolución […] Desde el

mes de abril a acá, el Secretario de Fomento había recibido iniciativas de la Comisión Agraria en el sentido de la reconstitución de los ejidos y de la resurrección o restablecimiento de su propiedad comunal. […]

"La reconstitución de los ejidos bajo la forma comunal, con su carácter de inalienable […] subsana ciertas dificultades que conviene tomar en cuenta, porque son muy importantes.

Una de ellas, muy esencial, es la de que, al restablecer los ejidos, para utilizar los terrenos de que están formados, no hay que promover una emigración de pobladores, pues si los terrenos que se han de aplicar a una comunidad, están lejos del lugar en que ésta reside, en primer lugar, la mayoría opondrá grandes resistencias para desalojarse, porque el apego al terreno es una de las características de nuestra población, que no es emigrante; en segundo lugar, el transporte y el establecimiento de grandes grupos humanos es muy costoso; la Nación no cuenta con los elementos que demandaría este solo detalle, […] en tercer lugar, el desalojamiento de grandes masas de población trae-

ría consigo un desequilibrio, una perturbación de los elementos del trabajo ya establecidos, y ese desequilibrio pudiera ocasionar una crisis peligrosa; en cuarto lugar, si se aleja un grupo de trabajadores del lugar en que reside, pierde los elementos con que ahora cuenta para subsistir, que deben ser algunos, puesto que viven, y tendría la Nación que sostener una carga pesadísima si bajo su responsabilidad se lleva, con la promesa de mejorar sus condiciones, a grandes masas humanas que por muy distintos motivos, pueden no contribuir a que se realicen los propósitos que el Gobierno tiene, pues bastará la nostalgia del terruño para desalentar a muchos, que volverían a sus tierras más pobres, más desalentados para sostener la lucha por la vida; en quinto lugar, en la gran masa de población que solicita tierras, la mayoría de los componentes carece de aptitudes para ser propietarios y cumplir compromisos personales, mientras que sí cumplirá los que contraiga colectivamente, y la explotación de terrenos comunales se hará en una forma tal, que sólo disfruten de ellos los que sean trabajadores, los que cultiven y utilicen debidamente las parcelas que les correspondan.

Los medios a que se tiene que acudir para lograr la reconstitución de los ejidos, tienen que variar de acuerdo con las circunstancias especiales de la localidad de que se trata.

[...]

LA RECONSTITUCIÓN DE LOS EJIDOS ES UNA MEDIDA DE UTILIDAD PÚBLICA.

[...] la llamo una medida de utilidad pública en el orden económico, por las razones que he expuesto; la llamo una medida de utilidad pública urgentísima en el orden político, porque traerá necesariamente una de las soluciones que pueden darse a la cuestión del zapatismo. El solo anuncio de que el Gobierno va a proceder al estudio de la reconstitución de los ejidos, tendrá como consecuencia política la concentración de población en los pueblos, y facilitará, por consiguiente, el dominio militar de la región en una forma que dista mucho de parecerse a las formas usadas por el general Robles en el Estado de Morelos para poder tener concentrados a los habitantes que debía vigilar.

[...]

LAS DIFICULTADES DE EJECUCIÓN

[...]

La dificultad constitucional consiste en que no teniendo personalidad actualmente las instituciones municipales, y menos todavía los pueblos mismos, para poder adquirir en propiedad, poseer y administrar bienes raíces, nos encontrábamos con la dificultad de la forma en que pudieran ponerse en manos de los pueblos o en manos de los Ayuntamientos, esas propiedades. No encontramos, mientras no se reforme la Constitución volviendo a conceder a los pueblos su personalidad, otra manera de subsanar este inconveniente constitucional que poner la propiedad de estos ejidos reconstituidos en manos de la Federación, dejando el usufructo y la administración en manos de los pueblos que han de beneficiarse con ellos.[13]

Como lo muestra este proyecto, se declara la utilidad pública nacional para la reconstrucción y dotación de ejidos, facultándose al Ejecutivo

[13] Fabila Montes de Oca, Manuel, *op. cit.,* pp. 219-240.

de la Unión para llevar a cabo la expropiación de los terrenos por conducto de la Secretaría de Fomento, que se hubiesen constituido con anterioridad a los ejidos, asimismo se indicaba que, mientras que no tuvieran personalidad jurídica para el manejo de sus ejidos y no se expidieran las leyes que determinasen su condición jurídica, la propiedad permanecería en manos del Gobierno Federal, mientras que la posesión y usufructo quedarían en manos de los pueblos, bajo la vigilancia y administración de sus Ayuntamientos, tomando en cuenta las reglas y costumbres de cada pueblo, lo anterior en tanto no se reformara la Constitución o se expidieran leyes relativas a la situación agraria de los ejidos.

3. Plan de Guadalupe

Tras la traición de Victoriano Huerta, tanto al Presidente Francisco I. Madero como al Vicepresidente José María Pino Suárez, aquél asumió el cargo de Presidente de la República, comunicándolo a los gobiernos de los Estados por medio de un telegrama circular (18 de febrero de 1913).

Sin embargo, el entonces Gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, fue uno de los primeros que se opuso

a reconocer tanto el Gobierno del General Huerta, como a los poderes Legislativo y Judicial de la Federación y a los Gobiernos de los Estados que hubieren apoyado a dicha administración, motivo por el cual proclamó el "Plan de Guadalupe", el 26 de Marzo de 1913; asimismo se indicaba en ese Plan que era necesario organizar un ejército para hacer cumplir sus propósitos, mismo que fue denominado *Constitucionalista* y se nombró como Primer Jefe de éste al propio Venustiano Carranza.

También se estableció que el Ejército Constitucionalista al ocupar la Ciudad de México, se encargaría interinamente del Poder Ejecutivo, debiendo de convocar a elecciones generales y, una vez establecida la paz, se entregaría el poder al ciudadano que hubiera sido electo, por último, se indicaba que los Gobernadores que no hubieran reconocido a Huerta, asumirían el cargo como Gobernador Provisional y convocarían a elecciones locales.

Es entonces que el General Lucio Blanco hace la entrega de la Hacienda de los Borregos en el Municipio de Matamoros, Estado de Tamaulipas, el 30 de agosto de 1913, en el que expresó:

> "[…] por fin, la revolución comienza a orientarse en la manera de resolver uno de los más gran-

des problemas que constituirá, sin duda alguna, el eje principal de la prosperidad de nuestra Patria: la repartición equitativa de la tierra".[14] A fin de realizar sus ideas y según se dice, asesorado por Francisco J. Múgica, llevó a cabo un reparto tipo dotatorio en la hacienda "Los Borregos", cerca de Matamoros, Tamaulipas, el 30 de agosto de 1913. Los títulos provisionales de propiedad que se repartieron a los once campesinos beneficiados, se parecen en algunos puntos a los títulos ejidales actuales, pues señaló que estarían sujetos a las "leyes que sobre el repartimiento de las mismas decretaré el Gobierno que se constituya emanado de la revolución", que la propiedad de las tierras implicaba la obligación de cultivarlas, que el derecho que otorgaban era inalienable, inajenable e inembargable, que la falta de cultivo implicaba la perdida de los derechos de propiedad, volviendo ésta al dominio de la Nación; por esto, el reparto del 30 de Agosto de 1913 se considera el primer reparto dotatorio de tierras y así se reconoce en el expediente en el que se dio

[14] Ramírez Plancarte, Francisco, *La revolución mexicana: interpretación independiente*, México, B Costa-Amic, 1948, p. 570.

trámite a la dotación del poblado "Los Borregos hoy Lucio Blanco" que culminó con la resolución presidencial del 26 de octubre de 1938, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de Abril de 1939. Poco tiempo después de efectuado este primer reparto por la fuerzas Revolucionarias, su primer Jefe Constitucionalista, Venustiano Carranza, pronunció un discurso el 24 de septiembre de 1913, en Hermosillo, Sonora, que presentó una profunda visión de los problemas sociales en México, pues señalo que "nos faltan leyes que favorezcan al campesino y al obrero, pero éstas serán promulgadas por ellos mismos, puesto ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social. Tendremos que renovarlo todo. Crear una nueva Constitución. Queramos o no queramos nosotros mismos y opónganse las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas; y no es sólo repartir las tierras y las riquezas nacionales, no es el sufragio efectivo, no es abrir más escuelas, no es igualar y repartir riquezas nacionales; es algo más grande y más sagrado; es establecer

> la justicia, es buscar la igualdad, es la desaparición de los poderosos, para establecer el equilibrio de la conciencia nacional [...].[15]

Posteriormente, mediante declaratoria publicada en el número uno del Periódico *El Constitucionalista* el 12 de diciembre de 1914, Venustiano Carranza como primer Jefe del Ejército Constitucionalista, encargado del Poder Ejecutivo de la República Mexicana, declaró subsistente el Plan de Guadalupe (26 de Marzo de 1913), y le adiciona diversos artículos, entre los más destacados se encuentra el número 2, que a su letra señalaba:

> Art. 2o. El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; **leyes**

[15] Chávez Padrón, Martha, *El derecho agrario en México*, 18a ed., México, Porrúa, 2007, pp. 269-279.

agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero, y, en general, de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional; bases para un nuevo sistema de organización […] del Poder Judicial Independiente tanto en la Federación como en los Estados: revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las leyes de Reforma; revisión de los Códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, […] y evitar que se formen otros en lo futuro; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitu-

> ción de la República, y, en general todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la ley.[16]

4. Ley Agraria

Con dichos elementos Venustiano Carranza promulga el Decreto de la Ley Agraria del 6 de enero de 1915, la cual consta de doce artículos y un transitorio, dentro de los más importantes destaca: la declaración de nulidad de las enajenaciones de tierras y aguas y monte pertenecientes a los pueblos y comunidades, la solicitud de dotación para los pueblos que carezcan de tierras, la solicitud de tierras pertenecientes a los pueblos que hubieren sido invadidos u ocupados ilegítimamente, la creación de la Comisión Nacional Agraria, la indemnización por parte del Gobierno de la Nación, para los pueblos en el caso de que no procediera la restitución ejercida y la obligación de crear una ley reglamentaria.

Precepto legal que da pie y se toma en cuenta para el artículo 27 de la Constitución Política de 1917.

---

[16] *Ibidem,* pp. 257-258.

La Ley Agraria de 1915 resultó ser entonces, el preludio para lo que detonaría en el artículo 27 de la Constitución de 1917, que sin bagajes ni miramientos rescató para la Nación la propiedad de las tierras y aguas de todo el territorio nacional y garantizó los derechos de la clase campesina sobre sus tierras.

Venustiano Carranza, al participar en la apertura de sesiones extraordinarias del Congreso del 15 de abril de 1917 señaló:

> Se ordenó la inmediata restitución de los terrenos a los pueblos que habían sido desposeídos de ellos por la rapacidad de los favorecidos por las dictaduras últimas, y la dotación de tierras a los pueblos que carecían hasta de los elementos más precisos para la vida; La [sic] política seguida por el gobierno constitucionalista en materia agraria, ha sido la de reivindicar la mayor parte de los terrenos de la Nación que los gobiernos anteriores cedieron sin ningún estudio y sin ninguna previsión, a unos cuantos favoritos; y la de proporcionar tierras a las agrupaciones de labradores pobres que forman los pueblos actuales de la República y que en su

> mayor parte fueron despojados durante la época de la dictadura de todos sus bienes.[17]

La transición de una Ley Reglamentaria como la del 6 de enero de 1915, al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no fue suficiente para solucionar los problemas agrarios, que eran consecuencia directa de los ideales de la Revolución, se enfrentó entonces la realidad de concretar estas restituciones a sus originales dueños, o de dotación, con un sinfín de problemas de distinta índole, desde jurídicos hasta presiones políticas de los grupos en el poder.

> En efecto, Carranza se preocupó mayormente por la recuperación de extensas superficies que se encontraban en manos de unos cuantos propietarios, derivadas de las concesiones otorgadas durante el régimen de Porfirio Díaz y que fueron canceladas. En su informe al Congreso presentado el 1o. de septiembre de 1917 se señala que la reivindicación de tierras por esta vía llego a 13 millones 280 mil hectáreas, que estuvieron en poder de nueve compañías o de

[17] Secretaría de la Reforma Agraria y Secretaría de la Presidencia, *México a través de los informes presidenciales*, t. 15 La Política Agraria, México, Secretaría de la Reforma Agraria y Secretaría de la Presidencia, 1976, pp. 55-57.

> particulares […] Respecto al trámite de los expedientes agrarios informó que se habían presentado a los gobiernos de los estados 1,393 solicitudes de tierras; que a la fecha del informe se habían resuelto por el Ejecutivo Federal 21 expedientes, abarcando 19, 128 hectáreas por la vía de dotación, y 76 hectáreas por la de restitución […].[18]

La repartición agraria no era suficiente, era lenta por todas las presiones internas en el país y externas como la de los Estados Unidos, que no aceptaba este reparto por los intereses económicos que tenía en las diversas compañías que operaban en México, el fin e interés principal, el petróleo.

> La aplicación de las reformas agrarias en las localidades quedó a cargo de los gobernadores y jefes militares. Pero muy pocos de ellos como por ejemplo el gobernador de Yucatán, Salvador Alvarado, que organizó la Unión de Productores de Henequén para la venta de su producción, se preocuparon verdaderamente

[18] Gómez de Silva, Cano, *Tratado de la Justicia Agraria en México*, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 183.

por mejorar la situación de los campesinos. Sucedió todo lo contrario. Con el pretexto de implantar la Reforma Agraria, casi todos se enriquecían repartiendo las tierras entre sus familiares y amigos o, como lo hizo Guadalupe Sánchez en Veracruz, se ponían a las órdenes de los grandes latifundistas y reprimían a los campesinos que exigían tierras. Por eso y otras razones, los campesinos, bajo la dirección de Villa y Zapata, no dejaron de luchar contra los hacendados y contra el gobierno de Carranza. Todos los intentos de las tropas gubernamentales para sofocar el movimiento campesino –cuyos focos eran Chihuahua y Morelos– resultaron inútiles. En febrero de 1917, fueron enviados a Chihuahua, contra Villa, considerables fuerzas al mando del General Chávez. Ni Chávez ni los que lo reemplazaron pudieron, durante todo un año, lograr triunfo alguno. En junio de 1919, cuando empezaron los combates callejeros entre las tropas de Villa y el ejército del Gobierno, en Ciudad Juárez, los círculos oficiales de Estados Unidos decidieron aprovechar la ocasión para intentar una nueva intervención. El 15 de junio, el general de brigada norte-

americano Irvin, so pretexto de ayudar a las autoridades mexicanas, dio orden a sus tropas, en número de más de 3,500 hombres, de atravesar la frontera. La infantería y la caballería norteamericanas, apoyadas por la artillería, atacaron a los guerrilleros y los obligaron a retirarse a la montaña. Pero a pesar de la ayuda norteamericana, las operaciones al mando del general Diéguez contra las tropas campesinas, fracasaron. La tenaz resistencia de los guerrilleros en Chihuahua repercutió en el vecino Estado de Sonora, donde los indios yaquis, dirigidos por su jefe Mori, luchaban contra las tropas del Gobierno. Y fue hasta 1920 cuando se logró derrotar al grueso de la fuerzas de Villa. El general, junto con sus más cercanos compañeros de armas, se alejó del movimiento revolucionario y se retiró a la hacienda que el Gobierno le proporcionó. Ello sin embargo, no le salvó de las persecuciones por parte de las autoridades. En 1923, fue víctima de alevoso asesinato urdido por la reacción. Vanos fueron del gobierno de Carranza para aplastar el movimiento campesino del Sur. Zapata continuaba su activa lucha de guerrillas y seguía

indomable. En aquel período fue exterminada la tercera parte de la población del estado de Morelos, en aquel período se ofreció una fuerte suma a guisa de compensación por la cabeza de Zapata; pero éste nunca fue traicionado por su pueblo. Con objeto de acabar con Zapata a todo trance, sus enemigos recurrieron a una franca provocación. En la primavera de 1919, en la ciudad de Cuautla, estado de Morelos, se provocó un conflicto entre el comandante del ejército gubernamental, general Pablo González, y uno de sus ayudantes, el coronel Jesús Guajardo. Todo fue preparado de manera que llegase a oídos de los guerrilleros zapatistas prisioneros, los cuales informaron a su jefe de lo ocurrido. Más tarde Guajardo estableció contacto con Zapata y le aseguró que "quería pasarse a su lado con todas su tropa". Para simular mejor la sinceridad de sus intenciones, Guajardo atacó a las tropas de González, tomando por asalto la población de Jonocatepec. Además, a insistencia de Zapata, ordenó Guajardo que fusilaran algunas decenas de sus propios soldados, "culpables de abusos contra la pacífica población de Morelos". Burlando así la

desconfianza de Zapata, Guajardo le tendió una emboscada invitándole a una hacienda lejana, donde tenía preparada la trampa. El 10 de abril, Zapata fue alevosamente asesinado. Millares de campesinos corrieron a Cuautla, a donde había sido enviado el cadáver de Zapata. Muchos no creían haberlo perdido, Zapata se convirtió en un héroe legendario. Se decía que andaba errando, montado en su caballo "Relámpago", por aquellos montes de Morelos, presto, como siempre, para acudir en un momento dado en auxilio de los campesinos. No obstante, la Revolución de 1910-1917, no resolvió los problemas fundamentales más latentes: no quedó resulta la cuestión agraria, no se llevaron a la práctica reformas democráticas básicas ni fue liquidada la dependencia del país respecto del capital extranjero. Quince años después de promulgada la Ley de 1915, que constituyera el principio de la realización de la Reforma Agraria, según datos oficiales del censo de 1930, de 131.5 millones de hectáreas de superficie laborable, más de 110 millones, o sea más del 83 por ciento del fondo laborable, quedaron en manos de 15,500 grandes hacendados (con posesio-

nes de más de 1,000 hectáreas), que representaban menos del 2 por ciento del número total de propietarios rurales. Y cerca de 71 millones de hectáreas, o sea el 54 por ciento del fondo territorial del país, lo poseían 1,932 extensos latifundios de más de 10,000 hectáreas cada uno. Al mismo tiempo, 770,300 explotaciones campesinas, con superficie de hasta 50 hectáreas, que representaban el 90 por ciento del total de explotaciones, disponían tan sólo de 4.2 millones de hectáreas o sea el 3.2 por ciento de la reserva territorial. De ellas a 244,000 menores de una hectárea (el 28.4 por ciento de las explotaciones), correspondían tan sólo 100,000 hectáreas, o sea el 0.07 por ciento de la superficie territorial; y 332,400 explotaciones campesinas con una superficie entre 1 y 5 hectáreas, que componían el 38.7 por ciento del total, ocupaban solamente 789,300 hectáreas, o sea el 0.06 por ciento de la reserva general de país. Así pues, la revolución no acabó en absoluto con la base de propiedad feudal sobre la tierra, es decir, los latifundios. Al no haber resuelto la cuestión agraria, la revolución no pudo poner fin tampoco a la dependen-

cia económica del país al imperialismo. Aunque el movimiento de liberación nacional que se desarrolló en México impidió la realización de los planes forjados por círculos agresivos estadounidenses, y a pesar de que el pueblo mexicano rechazó con éxito todos los intentos de intervención armada y de intromisión abierta de Estados Unidos en los asuntos internos del país, el capital norteamericano siguió conservando sus posiciones en México. El movimiento campesino, sin la dirección del proletariado, revistió un carácter inorganizado (*sic*), espontáneo, local. Los campesinos luchaban por la tierra, pero debido a su atraso y a sus limitaciones no contaban con un programa concreto de transformaciones políticas y económicas y, pese a que obtuvieron considerables éxitos militares, no supieron consolidarlo mediante la creación de un gobierno revolucionario […].[19]

A la muerte de Venustiano Carranza, acontecida el 21 de mayo de 1920, el revolucionario Adolfo de la Huerta, expidió el Decreto de la Ley de Tierras Ociosas, el 25 de

[19] Alperovich, M.S. y Rudenko, B. T., *La Revolución Mexicana de 1910-1917 y la Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Ediciones de Cultura Popular, 1978, pp. 267-269.

junio de 1920, la cual provocó que cualquier persona pudiera reclamar, ante el Ayuntamiento, terrenos que estuvieran sin explotar; sin embargo, no constituyó ningún avance en el reparto agrario.

De 1920 a 1934, durante los períodos presidenciales de Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles, Emilio Portes Gil y del interinato de Abelardo L. Rodríguez, resaltaron muy pocas cuestiones jurídicas en materia agraria, tales como la Ley de Ejidos expedida el 30 de diciembre de 1920, en el período presidencial del general Álvaro Obregón, la cual tuvo únicamente una vigencia de once meses; posteriormente, el 10 de abril de 1922, se expidió el Reglamento Agrario; el 19 de diciembre de 1925, el General Plutarco Elías Calles expidió la primera Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras Ejidales y Constitución del Patrimonio Parcelario Ejidal; en este mismo lapso, se expidió la Ley de Dotación y Restituciones de Tierras y Aguas, del 28 de abril de 1927; a este período también corresponde la Ley de Patrimonio Ejidal, expedida el 25 de agosto de 1927. En el período de Abelardo L. Rodríguez, se expidió la Ley de Dotaciones del 21 de marzo de 1929; en esta misma etapa se reformó el artículo 27 constitucional, mediante decreto del 10 de enero de 1934; finalmente el 22 de marzo de 1934 se expidió el primer Código Agrario.

5. Código Agrario

Ahora bien, ya siendo Presidente el general Lázaro Cárdenas, mediante Decreto de 23 de septiembre de 1940, se expidió el Código Agrario de 1940,[20] el cual se conformó de 334 artículos, divididos en 7 libros, 27 secciones, 29 capítulos y 6 artículos transitorios. En este Código se estableció la organización y competencia de las autoridades agrarias, refiriendo en su artículo 1o. que la primera autoridad es el Presidente de la República; se sientan las bases para la dotación de tierras y aguas; la restitución, ampliación de ejidos, nuevos centros de población agrícola, el reconocimiento y titulación de bienes comunales y la propiedad inafectable, todas estas acciones debieron culminar con resoluciones presidenciales.

Así, comenzó entonces el verdadero reparto agrario en el país, el cual continuó creciendo y ampliándose en número de habitantes, las políticas de Estado que implantó el Presidente tenían la firme convicción de otorgar a la clase campesina las superficies que les habían sido arrebatadas en las diversas etapas históricas por las que había transitado la nación mexicana. Al respecto de este período se señala lo siguiente:

---

[20] *Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos*, México, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de octubre de 1940.

El gobierno de Cárdenas reanudó la reforma agraria, restableció las libertades democráticas y comenzó la lucha contra la reacción interna. En el periodo comprendido entre 1935 a 1939 se entregaron a los campesinos dos veces más tierras que en los veinte años anteriores. Hay que decir, sin embargo, que el gobierno cardenista no logró liquidar la base de la gran propiedad latifundista. Aunque durante la administración de Cárdenas los campesinos recibieron 16.7 millones de hectáreas hasta el final de su periodo presidencial, la cantidad de tierras otorgadas a penas sobrepaso las 25 millones de hectáreas, que representan menos de la quinta parte del fondo de tierras del país. El nuevo gobierno luchó por poner en vigor los postulados fundamentales de la constitución de 1917, el partido oficial cambio su anterior nombre por el Partido de la Revolución Mexicana. México prestó entonces gran ayuda a la España republicana y dio refugio a muchos de sus defensores. Apoyándose en las masas populares el gobierno de Cárdenas empezó también la lucha contra el imperialismo. El 23 de Junio de 1937 decretó la nacionalización de los ferro-

carriles, una parte importante de los cuales pertenecía a capital norteamericano e inglés y el 18 de marzo de 1938 decretó la nacionalización de 17 empresas petroleras inglesas y norteamericanas. Los imperialistas recurrieron a todos los medios para que fueran derogados los decretos relativos a la nacionalización, o cuando menos para conseguir la inmediata compensación no solo por los bienes expropiados, sino del petróleo no extraído aun, así como la satisfacción de una serie de demandas, sin embargo, todos sus esfuerzos resultados fallidos. En respuesta a las amenazas y provocaciones de Inglaterra, el gobierno mexicano rompió, en mayo de 1938, las relaciones diplomáticas con este país. Enseguida, apoyado por las masas populares, sofocó la revuelta fascista del general Cedillo, a cuyas espaldas actuaban diligentemente los imperialistas anglo-norteamericanos y las fuerzas de la reacción interna. Convencidos de la firmeza del gobierno de Cárdenas los Estados Unidos se vieron obligados a renunciar a sus métodos abiertamente agresivos, buscando conseguir la realización de sus propósitos imperialistas escudados en la "política

> del buen vecino", proclamada por Roosevelt […].[21]

Este Código Agrario ordena de una manera más técnica, las diversas acciones agrarias, pero sobre todo existe en este período presidencial, la firme decisión del Presidente Lázaro Cárdenas de resolver el rezago agrario existente:

> […] El gobierno de Cárdenas declaró que lucharía para que la producción agrícola quedara en manos de campesinos organizados y técnicamente preparados. Admitió la legitimidad de la pequeña propiedad privada sobre la tierra, pero enfatizó que el sector ejidal era de mayor importancia para el futuro del país […] hizo hincapié por convertir al sector ejidal en la fuerza decisiva de la agricultura, pero al mismo tiempo se manifestaba por mantener la pequeña propiedad privada [...].[22]

Posteriormente, durante el mandato presidencial de Manuel Ávila Camacho de 1940 a 1946, no se adoptó la política que había seguido el presidente Lázaro Cárdenas,

---

[21] Alperovich, M.S. y Rudenko, B. T., *op. cit.*, pp. 274-275.
[22] Martínez Guerrero, Marco Vinicio, *op. cit.*, pp. 204-205.

los ritmos logrados en la realización de la reforma agraria disminuyeron de tal modo que a los campesinos sólo se les entregaron 5 millones de hectáreas, aun cuando en este período se expidió el Código Agrario de 1942.

En el período presidencial de Miguel Alemán, de 1946 a 1952, la reforma agraria fue paralizada por completo, se modificó el artículo 27 constitucional en el sentido de dejar exentas de expropiación las parcelas con extensión hasta de cien hectáreas.

En el sexenio de 1958-1964, correspondiente al presidente Adolfo López Mateos, la reforma agraria se volvió más integral, es decir, se incluyó el reparto de tierras legalmente afectables; el apoyo a la producción a través de una infraestructura económica y productiva; el bienestar social rural; la comercialización, el transporte y el almacenamiento de los productos agrícolas.

6. Ley Federal de Reforma Agraria

La Ley Federal de Reforma Agraria fue expedida mediante Decreto de 22 de marzo de 1971, por el Presidente Luis Echeverría Álvarez, conformada por 480 artículos, en la exposición de motivos se señaló que: "No es un código porque no se limita a recoger disposiciones preexistentes; es

Federal por mandato del artículo 17 Constitucional y se refiere a la reforma agraria, que es una institución política de la Revolución Mexicana."[23]

La novedad en esta ley es que incluyó un capítulo sobre organización agraria, buscando organizar a los campesinos en formas societarias adecuadas, al respecto se advierte que:

> En los primeros años de la Reforma Agraria la intervención del Estado en el sector agropecuario fue, en términos generales, eficiente. Esto se debió a la importancia del subsector ejidal que fungió como el guardián efectivo del sistema de crédito y usufructo. Cuando el subsector privado de la agricultura creció con la expansión del mercado el Estado expuso más inversión pública en la agricultura sin aumentar su poder sobre la producción resultante de dicha inversión. La creciente burguesía agrícola de los años sesenta y setenta se mostró cada vez más hostil hacia lo que considero [sic] como una debida intromisión del Estado en el mer-

[23] *Ley Federal de Reforma Agraria*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de abril de 1971.

> cado, hacia la "inversión pública dispendiosa" en el crédito ejidal y hacia los "ataques de la reforma agraria a la propiedad privada". A finales del periodo de Echeverría, las principales fuerzas del sector privado demandaron un cese a la intervención del Estado en la sociedad civil. Echeverría respondió tratando de resucitar la Reforma Agraria cardenista y castigando a los dispendiosos agricultores que presidían el declinar del llamado milagro mexicano. El intento Echeverrista fracasó y eso puso fin a la reforma agraria como arma de reforma agrícola […].[24]

El gobierno sucesor del Licenciado Luis Echeverría Álvarez fue encabezado por el Presidente José López Portillo:

> […] la nueva política agrícola de López Portillo reconoció la necesidad de nuevos niveles y tipo de intervención política en la agricultura, pero dos grandes limitaciones frenaron sus intentos de intervenir con eficacia: la profundidad de la internalización agrícola experimentada en el periodo de la posguerra y lo tardío de los

[24] Martínez Guerrero, Marco Vinicio, *op. cit.*, pp. 257-258.

> intentos del Estado por conducir un sistema de producción agrícola que hasta entonces solo había sido regido por los caprichos del mercado […] la internacionalización de la agricultura mexicana a finales de los setenta incluyó no solo el comercio entre el país y los Estados Unidos u otros socios comerciales menores. Significo [sic] que muchos bienes producidos en el sistema agrícola mexicano fueran para artículos que satisficieran los paladares "internacionalizados" de consumidores urbanos, o los requerimientos de insumos de las empresas transnacionales o sus contrapartes domésticas.
>
> Durante la década de los sesenta, cuando el sistema de granos básicos llegó a ser autosuficiente, el Estado lanzó su programa de granos a favor de la ventaja comparativa.[25]

7. Ley Agraria

Con una nueva reforma al artículo 27 constitucional, el presidente Carlos Salinas de Gortari envió la Ley Agraria a la Cámara de Diputados el 10 de febrero de 1992, así como

[25] *Ibidem,* pp. 260-261.

la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. El 27 de marzo del mismo año se expidió el primer Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

El 8 de mayo de 1992 se aprobó el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios y, con base en éste, se emitió el acuerdo que fija los distritos de justicia agraria, así como el número y competencia de los nacientes Tribunales Unitarios Agrarios; finalmente el 1o. de julio de 1992 se aprobó el Acuerdo por el que se determinó la entrada en funciones del Tribunal Superior Agrario.

Esta reforma constitucional trae consigo, entre otras cosas, la creación de los tribunales agrarios, cumpliendo con un viejo principio de la Revolución Mexicana, específicamente sostenido por Emiliano Zapata, quien aún escondido en las montañas del estado de Morelos continuó con su ardua lucha ideológica y justicia social velando hasta el último día de su vida para recuperar las tierras y regresarlas a sus verdaderos dueños, a través de magnos esfuerzos en los frentes de guerra; labor fecunda que se vio coronada con la impartición de la justicia especializada para el sector agrario.

En 1995 entraron en vigor las reformas constitucionales del entonces titular del Poder Ejecutivo, dando lugar a

una renovada estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, en su nueva integración, comprende su reducción en el número de Ministros de 26 a 11, además de un diseño organizacional distinto en el Pleno y las Salas.

Jurisdiccionalmente, los Tribunales de Circuito se robustecen en la revisión de los amparos, los que con anterioridad tenían que ser estudiados directamente por alguna de las Salas, con la consecuente acumulación en el número de asuntos y su comprensible rezago. Es por esto que con la transformación sufrida, la Suprema Corte aligeró algunas de sus tareas históricas, e hizo más efectivo el sistema del control judicial de la constitucionalidad y legalidad al haberse desconcentrado en todas las regiones del país.

Adicionalmente, se modificó la manera de tramitar la controversia constitucional, se instauró la acción de inconstitucionalidad y se creó el Consejo de la Judicatura Federal como entidad encargada de la administración de todo el Poder Judicial.

Hoy, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se concentra en la resolución de los asuntos de mayor importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional, a través de la controversia constitucional, que es un proceso originado por un conflicto entre los Poderes

de la Unión u órdenes de gobierno, en donde el Pleno determina si alguno de ellos, mediante una norma jurídica o un acto, invade la esfera de competencia de otro, contraviniendo con ello la Constitución Federal que, de comprobarse, motivaría la declaración de invalidez de la norma o el acto según sea el caso.

Por su parte, la acción de inconstitucionalidad es un procedimiento que se lleva a cabo a solicitud de grupos legislativos minoritarios; el Procurador General de la República; partidos políticos; organismos protectores de los derechos humanos o; del Titular del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en sus respectivos ámbitos; debiendo analizar el Pleno si existe alguna contradicción entre la Constitución Federal y alguna norma jurídica para, en su caso, invalidar dicha norma jurídica y hacer prevalecer los mandatos constitucionales.

Por lo que, a 24 años de la creación de los tribunales agrarios y 21 de la refundación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bien vale la pena hacer un alto en el camino para reflexionar sobre puntos de coincidencia que involucran a ambos órganos y sobre todo, tratar de vislumbrar el futuro de la impartición de justicia en la materia agraria.

Hoy, el reto que enfrenta el sector agrario es enorme dado que la impartición de justicia en esta rama debe ser eficiente y expedita, tal como ha sido el actuar en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre todo por la problemática que ya enfrenta el campo mexicano. Basta decir que las políticas económicas gubernamentales en la materia, se debe reconocer, no han funcionado, como la excesiva fragmentación de las unidades de dotación, que no ha servido ni para lograr el autoconsumo.

La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte no cumplió con las expectativas en el esquema económico nacional, sino que empobreció aún más al sector. Otro factor en juego es la globalización que obliga a tener campesinos capacitados y altamente tecnificados, quienes lo sabemos de antemano, en el país se cuentan muy pocas excepciones.

Además, la democracia en México es una realidad que trajo consigo mayor conciencia en los gobernados y, por tanto, la exigencia de una excelente impartición de justicia, que tiene que suplir en muchas ocasiones el pobre actuar de los que ejercen la política. Esta última situación es el principal punto de coincidencia entre los tribunales agrarios y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La tarea que los tribunales agrarios tienen encomendada los obliga no sólo a cumplir con el procedimiento establecido en la ley, sino que deben hacerlo tomando en cuenta la realidad vertiginosa que envuelve al país. Sin embargo, hay que enfatizarlo, además de la experiencia en el ejercicio del actuar jurisdiccional, se cuenta con un cúmulo de tesis y jurisprudencias emitidas en la materia por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ha facilitado enormemente este quehacer jurisdiccional.

El caudal de jurisprudencias que se ha integrado, refleja la preocupación del más Alto Tribunal, por la situación económica y política por la que atraviesa el país, claro ejemplo lo tenemos en la jurisprudencia por contradicción de tesis que lleva por rubro: "SERVIDUMBRE LEGAL DE PASO. SE CONSTITUYE CUANDO SE ACTUALIZAN LOS SUPUESTOS NORMATIVOS Y SE ESTABLECE FISICAMENTE EL ACCESO O SE INSTALAN LOS MATERIALES CORRESPONDIENTES, SIN QUE ELLO REQUIERA DECLARACIÓN JUDICIAL."[26]

La resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en este tema y en otros de igual importancia debe enaltecer el esfuerzo para superar criterios obsoletos.

[26] Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXVII, Marzo de 2008, Tesis: 2a./J. 29/2008, página: 240, registro digital: 170011, Jurisprudencia.

De igual manera, se ha interpretado en muchos casos el verdadero objetivo de la Ley Agraria, lo que lleva de modo claro a considerar que la materia agraria no está aislada de las demás, sino que forma parte de la justicia Mexicana y, que debe responder a las transformaciones históricas de nuestro país, que es el camino para consolidar la impartición de justicia en materia agraria.

Se ha avanzado significativamente, pero aún resulta insuficiente el esfuerzo para considerar saldada la deuda histórica que tenemos como país y con la clase campesina.

Resulta necesario mencionar que en 2008 y 2009, se emitieron tres jurisprudencias, con claves 2a./J. 55/2008, 2a./J. 57/2008 y 2a./J. 200/2008, referentes a limitar la competencia del Tribunal Superior Agrario, cuyos respectivos rubros son los siguientes: "RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 198 DE LA LEY AGRARIA. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL AGRARIO QUE RESUELVE CONJUNTAMENTE SOBRE LA NULIDAD DE RESOLUCIONES EMITIDAS POR AUTORIDADES EN MATERIA AGRARIA Y RESPECTO DE LA NULIDAD DE OTROS ACTOS JURÍDICOS.";[27] "REVISIÓN AGRARIA, ES IM-

[27] Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXVII, Abril de 2008, Tesis: 2a./J. 55/2008, página: 635, registro digital: 169814, Jurisprudencia.

PROCEDENTE CONTRA LA SENTENCIA DICTADA POR LOS TRIBUNALES UNITARIOS EN CONTROVERSIAS EN QUE SE HAYAN RESUELTO CONJUNTAMENTE DIVERSAS ACCIONES AGRARIAS, Y ALGUNA DE ELLAS NO SE UBIQUE EN LOS SUPUESTOS DEL ARTÍCULO 198 DE LA LEY DE LA MATERIA.";[28] y, "REVISIÓN AGRARIA. ES IMPROCEDENTE CUANDO LA SENTENCIA RESUELVE SOBRE LA EXCLUSIÓN DE TIERRAS INCLUIDAS EN UNA RESOLUCIÓN DE RECONOCIMIENTO Y TITULACIÓN A FAVOR DE UNA COMUNIDAD AGRARIA, AUN CUANDO ÉSTA TAMBIÉN HAYA DEMANDADO LA RESTITUCIÓN DE ESOS TERRENOS."[29]

Posteriormente, en 2010, la Segunda Sala interrumpió las jurisprudencias mencionadas para emitir una nueva que al rubro señala: "REVISIÓN AGRARIA. PROCEDE CONTRA LAS SENTENCIAS DE LOS TRIBUNALES UNITARIOS QUE RESUELVAN CONJUNTAMENTE DIVERSAS ACCIONES Y SÓLO ALGUNA SE UBICA EN LOS SUPUESTOS DE LOS ARTÍCULOS 198 DE LA LEY DE LA MATERIA Y 9o., FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

[28] Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXVII, Abril de 2008, Tesis 2a./J. 57/2008, página 707, registro: 169805, Jurisprudencia.

[29] Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXIX, Enero de 2009, Tesis 2a./J. 200/2008, página 667, registro digital: 168031, Jurisprudencia.

(INTERRUPCIÓN DE LAS JURISPRUDENCIAS 2a./J. 55/2008, 2a./J. 57/2008 y 2a./J. 200/2008)."[30]

Esta jurisprudencia es de gran trascendencia porque interrumpió los criterios con claves 2a./J. 55/2008, 2a./J. 57/2008 y 2a./J. 200/2008, que restringían el actuar absoluto del Tribunal Superior Agrario.

Tema que resulta admirable por el cambio de paradigma de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al reconsiderar que el órgano especializado para resolver, en segunda instancia específica, las sentencias emitidas por los tribunales agrarios que resuelven sobre conflicto de límites, restitución de tierras y nulidad de resoluciones emitidas por autoridad agraria, aun y cuando se reclamen diversas acciones respecto de las cuales no se tenga competencia, es el Tribunal Superior Agrario, como lo establece en el artículo 198 de la Ley Agraria.

Hoy podemos concluir que comienza una nueva etapa que vislumbra una mejor impartición de justicia agraria conformada con la experiencia jurisdiccional cotidiana de 24 años de los tribunales agrarios, y respaldada por la revisión de los órganos de control de la constitucionalidad del Poder

[30] Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXXII, Agosto de 2010, Tesis: 2a. LXXXV/2010, página: 469, registro digital: 163944, Tesis Aislada.

Judicial de la Federación; convirtiéndose en los garantes para que en todo momento se cumplan los principios de legalidad y debido proceso y que, eventualmente, se integren tesis y jurisprudencias que servirán de precedente para las futuras reformas legales que, en su momento, el legislador emita a la Ley Agraria.

El fortalecimiento de la relación con los órganos integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el más estricto marco de respeto, conlleva un intercambio de criterios que facilitará el objetivo principal, que es una excelente impartición de justicia.

Igualmente, resulta indispensable hablar de la publicación de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, que impactó directamente en la impartición de la justicia mexicana, al reconocer la progresividad de los derechos humanos.

Estamos ante un nuevo paradigma que lleva a modificar de manera radical la forma de interpretar las leyes y el actuar de todos los Jueces en la aplicación de la justicia, garantiza en todo momento los derechos fundamentales de los gobernados, sobre todo en la materia agraria, en donde la clase campesina es uno de los grupos en situación de vulnerabilidad del país, por tanto, la protección de los derechos humanos no puede ser limitativa bajo ninguna circunstancia, pues es un mandato constitucional.

Para concluir, se puede afirmar con certeza que los tribunales agrarios son consecuencia de las últimas modificaciones al artículo 27 constitucional, por ello, son el testimonio del tránsito entre una sociedad rural y un colectivo de predominio urbano. El medio más racional de ese cambio es el derecho y el ejercicio de la ley para lograr un procedimiento elemental, simple, sumario y regido por los principios de legalidad, oralidad, publicidad, igualdad e inmediatez, que se efectúan en tres actos: demanda, audiencia y sentencia.

El constante dinamismo en el campo y la importancia que la agricultura representa en la historia del país, obliga a adecuar permanentemente la normativa jurídica, para responder a las necesidades y demandas de las mujeres y hombres del campo, que quieren ver en los hechos los beneficios que la ley les otorga, es decir, no basta que en el papel se consolide su calidad como beneficiarios de algún derecho agrario sino que este esquema jurídico se consolide y vincule con las políticas económicas adecuadas para que, finalmente, la productividad y la producción agrícola, ganadera y forestal, no sólo satisfagan sus necesidades alimentarias, sino que se logre la consolidación del sector agrario, y permita la mejora en sus condiciones, sociales, culturales y económicas.

La tierra es una compañera fiel y generosa.

Fuentes consultadas

Bibliografía

ALPEROVICH, M. S. y RUDENKO, B. T., *La Revolución Mexicana de 1910-1917 y la Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Ediciones de Cultura Popular, 1978.

CHÁVEZ PADRÓN, Martha, *El derecho agrario en México,* 9a. ed., México, 1988.

_____, *El derecho agrario en México,* 18a. ed., México, 2007.

CHÁVEZ PERALTA, Saúl, *Emiliano Zapata, Crisol de la Revolución Mexicana*, México, Editorial Renacimiento, 1972.

ESPEJEL, Laura *et al.*, *Emiliano Zapata. Antología*, México, INEHRM, 1988.

FABILA MONTES DE OCA, Manuel, *Cinco Siglos de Legislación Agraria (1493-1940),* México, s.e., 1941.

GÓMEZ DE SILVA, Cano, *Tratado de la Justicia Agraria en México*, México, Editorial Porrúa, 2002.

MARTÍNEZ GUERRERO, Marco Vinicio, *Retrospectiva y Perspectiva de la Cuestión Agraria Mexicana,* México, Editorial Impresos Chávez, 2001.

RAMÍREZ PLANCARTE, Francisco, *La revolución mexicana: interpretación independiente*, México, B Costa-Amic, 1948.

PALACIOS, Porfirio, *Emiliano Zapata. Datos biográficos-históricos*, México, Libro Mex Editores, 1960.

SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA Y SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA, *México a través de los informes presidenciales*, t. 15 La Política Agraria, México, Secretaría de la Reforma Agraria y Secretaría de la Presidencia, 1976.

TARACENA, Alfonso, *La Verdadera Revolución Mexicana (1901-1911)*, México, Porrúa, 1991.

Legislación

Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos (abrogado), *Diario Oficial de la Federación*, 29 de octubre de 1940.

Ley Federal de Reforma Agraria (abrogada), publicada en el *Diario Oficial de la Federación,* el 16 de abril de 1971.

Tesis y jurisprudencia

"SERVIDUMBRE LEGAL DE PASO. SE CONSTITUYE CUANDO SE ACTUALIZAN LOS SUPUESTOS NORMATIVOS Y SE ESTABLECE FISICAMENTE EL ACCESO O SE INSTALAN LOS MATERIALES CORRESPONDIENTES, SIN QUE ELLO REQUIERA DE DECLARACIÓN JUDICIAL." (Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXVII, Marzo de 2008, Tesis: 2a./J. 29/2008, página: 240, registro digital: 170011, Jurisprudencia).

"RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 198 DE LA LEY AGRARIA. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL AGRARIO QUE RESUELVE CONJUNTAMENTE SOBRE LA NULIDAD DE RESOLUCIONES EMITIDAS POR AUTORIDADES EN MATERIA AGRARIA Y RESPECTO DE LA NULIDAD DE OTROS ACTOS JURÍDICOS." (Novena Época,

Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXVII, Abril de 2008, Tesis: 2a./J. 55/2008, página: 635, registro digital: 169814, Jurisprudencia).

"REVISIÓN AGRARIA, ES IMPROCEDENTE CONTRA LA SENTENCIA DICTADA POR LOS TRIBUNALES UNITARIOS EN CONTROVERSIAS EN QUE SE HAYAN RESUELTO CONJUNTAMENTE DIVERSAS ACCIONES AGRARIAS, Y ALGUNA DE ELLAS NO SE UBIQUE EN LOS SUPUESTOS DEL ARTÍCULO 198 DE LA LEY DE LA MATERIA". (Novena Época, Instancia Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXVII, Abril de 2008, Tesis 2a./J. 57/2008, página 707, registro digital: 169805, Jurisprudencia).

"REVISIÓN AGRARIA. ES IMPROCEDENTE CUANDO LA SENTENCIA RESUELVE SOBRE LA EXCLUSIÓN DE TIERRAS INCLUIDAS EN UNA RESOLUCIÓN DE RECONOCIMIENTO Y TITULACIÓN A FAVOR DE UNA COMUNIDAD AGRARIA, AUN CUANDO ÉSTA TAMBIÉN HAYA DEMANDADO LA RESTITUCIÓN DE ESOS TERRENOS". (Novena Época, Instancia: Segunda

Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXIX, Enero de 2009, Tesis 2a./J. 200/2008, página 667, registro digital: 168031, Jurisprudencia).

"REVISIÓN AGRARIA. PROCEDE CONTRA LAS SENTENCIAS DE LOS TRIBUNALES UNITARIOS QUE RESUELVAN CONJUNTAMENTE DIVERSAS ACCIONES Y SÓLO ALGUNA SE UBICA EN LOS SUPUESTOS DE LOS ARTÍCULOS 198 DE LA LEY DE LA MATERIA Y 9o., FRACCIONES I, II Y III, DE LA LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS (INTERRUPCIÓN DE LAS JURISPRUDENCIAS 2a./J. 55/2008, 2a./J. 57/2008 Y 2a./J. 200/2008). (Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXXII, Agosto de 2010, Tesis: 2a. LXXXV/2010, página: 469, registro digital: 163944, Tesis Aislada).

El artículo 123 Constitucional y el Derecho al trabajo: ¿Un necesario cambio de paradigma?

Alfredo Sánchez-Castañeda*

1. Introducción

El artículo 123 constitucional es quizás uno de los preceptos paradigmáticos de nuestra norma fundamental, al reconocer los derechos sociales de los trabajadores en nuestro país. El derecho social ahí contenido, expresado en normas de derecho del trabajo y de la seguridad social, es un claro ejemplo de una legislación que reacciona contra el individualismo y que busca una adecuación del derecho a la realidad concreta del ser humano.[1] Que va más allá de la igualdad formal entre los hombres para lograr suprimir las desigualdades reales.[2] Así, el artículo 123 constitucional

* Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III e Investigador Titular "C" de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

1 García Ramírez, Sergio, "El derecho social", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, tomo XV, núm. 59, julio-septiembre de 1965, UNAM, p. 634.

2 Como lo señala el ilustre jurista Don Sergio García Ramírez, citando a Loewenstein (Teoría de la Constitución) un derecho tutelar de los débiles pudiera convertirse en un orden clasista o sectorial, siempre en riesgo de sacrificar a unos ciudadanos en aras de proteger a otros. De ahí que la frontera del derecho social, se encuentre en el respeto de los derechos humanos. García Ramírez, Sergio, *Raíz y horizonte de los derechos "sociales" en la Constitución Mexicana, Estudios Jurídicos*, [en línea], México, UNAM, Instituto de Investigaciones

se ocupa de patrones, trabajadores, obreros y empleados, y en general de toda persona o grupo que por sus condiciones materiales o reales se encuentran en situación de vulnerabilidad.[3] La consagración de los derechos de los trabajadores en la norma fundamental mexicana actual encuentra su explicación histórica desde la Constitución de 1857 **(1)**, así como en el Constituyente del mismo año **(2)**, antes de aparecer plenamente en la Constitución de 1917 **(3)**. Este contenido ha ido evolucionado a lo largo del tiempo, ya que lejos de lo que se podría pensar, el artículo 123 constitucional ha sido objeto de múltiples reformas **(4)**. Reformas que, sin embargo, se enfrentan a relaciones laborales cambiantes **(5)**; las cuales nos invitan a plantear hoy en día los desafíos que debe afrontar la regulación constitucional laboral mexicana **(6)** y la necesaria reflexión de la manera en que entendemos el artículo 123 constitucional **(7)**.

2. La génesis del derecho social mexicano: Una ausencia explicable hasta la segunda mitad del siglo XIX

Desde el año de 1808 cuando aparecieron las primeras inquietudes de emancipación hasta el año de 1867, con el

Jurídicas, 2000, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/61/pr/pr25.pdf> (Consultado el 11 de junio de 2016).

[3] Radbruch, Gustavo*, Introducción a la filosofía del derecho*, México, FCE, 1955, p. 161.

triunfo de la República, México registró un número considerable de asambleas constituyentes, de instrumentos constitucionales y de planes de que se proponían convocar a las primeras o modificar a los segundos. Once asambleas constituyentes se reunieron en México durante esos casi sesenta años:

- El Congreso Constituyente de Chilpancingo en 1813;
- El Constituyente de 1822, dos veces convocado;
- La Junta Nacional Instituyente de 1823, que actuó durante el tiempo en que el anterior Congreso ordinario permaneció disuelto;
- El Congreso Constituyente de 1824;
- El Congreso Ordinario, erigido en Constituyente en 1835;
- El Congreso Ordinario, erigido en Constituyente en 1839;
- El Congreso Constituyente de 1842;
- La Junta Nacional Legislativa de 1843;
- El Congreso Constituyente extraordinario de junio de 1846;
- El Congreso Constituyente de diciembre de 1846, con funciones al mismo tiempo de Congreso ordinario;
- El Congreso Constituyente de 1856.

Además, tres personajes llegaron a asumir la función de constituyente, ya sea en forma provisional o con alcance

limitado: Antonio López de Santa Anna, Ignacio Comonfort y Maximiliano de Habsburgo. Al período mencionado corresponden catorce instrumentos constitutivos:

- Las Bases Constitucionales de 1822 y de octubre de 1835;
- Los Estatutos Provisionales de 1823, de 1853, de 1856 y de 1865;
- Las Actas constitutivas de 1824 y de 1847;
- Las Constituciones de 1814, de 1824, de 1836, de 1843 y de 1857;
- La española de 1812 que efímera y parcialmente, llegó a estar vigente en México.

Se debe agregar que en el período en comento se presentaron varios proyectos de constitución y diversos votos particulares que discrepaban de la mayoría.[4] Si se relacionan los instrumentos constitutivos con los órganos constituyentes, se advierte que:

- El Congreso de Chilpancingo expidió la Constitución de Apatzingán;
- El Constituyente de 22, las Bases Constitucionales de febrero del mismo año;

[4] Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1989*, México, Porrúa, 1989, pp. XXI.

- La Junta Nacional Instituyente, el Reglamento Político Provisional del Imperio, de febrero de 1823;
- El Constituyente de 1824, el Acta Constitutiva y la Constitución federal;
- El Constituyente de 1835, las Bases para la Constitución y la Constitución de las Siete Leyes;
- La Junta Nacional Legislativa, la Constitución de 1843, llamada de las Bases Orgánicas;
- El Congreso Constituyente de diciembre de 1846, el Acta de reforma de 1847;
- El Constituyente de 1856, la Constitución de 1857.

De las once asambleas constituyentes, sólo ocho realizaron, en mayor o menor grado, su tarea constitutiva, no así los Constituyentes de 1839, de 1842 y de junio de 1846. Por lo que hace a los personajes que efectuaron tareas individuales, Santa Anna expidió en 1853 las Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución; Comonfort, en 1856, el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana; y Maximiliano, en 1856, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.[5]

Deben tomarse en cuenta, además, los planes políticos y documentos que reflejaron ideologías políticas y sociales

[5] *Ibidem*, p. XXII.

de trascendencia: el Plan de Iguala; el Tratado de Córdova, y el Plan de Ayutla. En materia de documentos, la representación que en 1808 dirigió el Ayuntamiento de México a Iturrigaray; el Bando de Hidalgo en Guadalajara, de diciembre de 1810; los puntos que en 1813 presentó Morelos al Congreso de Chilpancingo, con el título de Sentimientos de la Nación; y las actas de independencia de 1813 y de 1821, así como las que el 1o. y 2 de marzo de 1821 acogieron el Plan de Iguala.

Entre otros documentos importantes, también se pueden destacar: El voto del Constituyente de 1823 a favor del sistema federal del 12 de junio de 1823; el dictamen del Supremo Poder Conservador, que en noviembre de 1839 autorizó al Congreso ordinario para reformar la Constitución y, las Leyes de Reforma expedidas durante los años de 1859 y 1863.[6]

El recuento de la historia constitucional mexicana hasta el año de 1857 resulta importante, ya que en todos aquellos instrumentos jurídicos, el derecho social no estaba presente. La ausencia de lo social se explica por la necesidad primaria de consolidar a la Nación como un país independiente, federal y republicano. La historia constitucional

[6] *Idem*.

mexicana, recogió en un primer momento la influencia de la Constitución estadounidense y la Declaración de Derechos del Hombre de 1789. Las constituciones liberales mexicanas no hicieron otra cosa que reflejar la ideología liberal del siglo XIX.[7]

En el siglo XIX, la elaboración de una Constitución fue identificada con el nacimiento del Estado mexicano. Se deseaba tanto una Constitución como la consolidación del Estado Nación.[8] Justo es mencionar que antes de establecer una legislación social, el Estado mexicano necesitaba constituirse como tal, como una Nación independiente, libre y soberana, ya que como lo señalaba Ramos Arizpe en aquella época: "… los deseos y esfuerzos de los pueblos por darse constituciones que aseguren sus derechos son muy justos y prudentes, y por tanto no se puede[n] llamar manía".[9]

En palabras de Emilio O. Rabasa, se trataba de buscar y encontrar las instituciones que requería la Nación:

---

7 Para un estudio a profundidad del tema véase Ferrer Muñoz, Manuel y Luna Carrasco, Juan Roberto, *Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano*, México, UNAM, 1996.

8 González Oropeza, Manuel, "Comentario", en González, María del Refugio (ed.), *La formación del Estado mexicano*, México, Porrúa, 1984, p. 84.

9 *Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas*, México, Secretaría de Gobernación, Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, Comisión para la Conmemoración del Sexquincenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, 1974, p. 247 (8-XII-1823).

…No hay que desmayar porque sepamos que la organización federal la tomamos de Norteamérica, lo importante es saber, según quisimos demostrar en el lugar oportuno, que el sistema fue implantado, no por mera copia sino por convencimiento sincero del más ilustre de los constituyentes de 1824, Ramos Arizpe, para proveer de una estructura política autosuficiente a la provincia abandonada por la hegemonía hispánica y de frenar, y he aquí lo propio, al partido político centralista, que en realidad perseguía un continuismo de la autocracia, aunque vertiéndola dentro del único modelo que se aceptaría entonces: en la República. En ese sentido, las ideas políticas no merecen el calificativo de propias por ser patrimonio de un pensador, puesto que este patrimonio siempre ha sido decantado en siglos, sino que también son propias las ideas políticas cuando ante los hechos históricos y frente a una gran variedad de posibilidades, se sepa escoger, como lo hizo Ramos Arizpe, la tesis adecuada que venza el peligro del momento y funde la vida institucional para lo porvenir…Si se acepta que ningún pensador político ha sido en toda su pureza original, si se

> cree, como nosotros, que lo propio del Constituyente fue escoger las orientaciones ideológicas adecuadas, imponer las instituciones que terminarían con el mayor peligro, que lo era una autocracia, monarquía o republicana, debemos aceptar que tuvo su originalidad…Estrechados por la penuria, agotados por las guerras, sumidos en la anarquía, rodeados por la ignorancia, los constituyentes de 1824 pudieron no haber sido grandes legisladores, pero fueron algo más importante…fueron grandes patriotas.[10]

Es explicable entonces, porque en México se buscaba en primer lugar asegurar principios que giraban alrededor del individuo, por lo que no se puede sostener, como se ha llegado a afirmar, la existencia de una época obscura ni para el derecho del trabajo ni mucho menos para la seguridad social.[11] Simplemente las preocupaciones del país estaban en otro lado.

El ideario social que apareció en la primera parte del siglo XIX, se centraba más en la independencia y soberanía

---

[10] Rabasa, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente de 1824 (Integración y realización)*, México, UNAM, 1986, pp. 140-141.

[11] Mendizábal Bermúdez, Gabriela, *La Seguridad social en México*, México, Porrúa, 2007, p. 90.

de la Nación. En los "Sentimientos de la Nación", por ejemplo, al referirse en el punto noveno, que los empleos los obtengan sólo los americanos (mexicanos), y en el punto doce que "...la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejoren sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto". Se buscaba en el fondo y en primer lugar consagrar la libertad, independencia y soberanía del Estado.

Por lo demás, no sólo en México, sino en todo el mundo, se empezaba a gestar el ideario social, que permitiría el nacimiento del Derecho del Trabajo y del Derecho de la Seguridad Social como derechos inherentes al ser humano, lejos de las nociones de beneficencia o asistencia pública propias de la caridad pública o privada y no de una obligación del Estado y de un derecho del ciudadano.

3. La cuestión social en el Constituyente de 1857

La cuestión social, en el Constituyente de 1857 también estuvo ausente en este caso, no por falta de deseos de algunos constituyentes ya que, por ejemplo, Ponciano Arriaga, uno de los más ilustres constituyentes del 1857, tenía muy presente las condiciones de los trabajadores mexicanos.

El proyecto de Constitución dado a conocer por Ponciano Arriaga al referirse a la condición de los mexicanos, señalaba en su parte expositiva que:

> … nuestras leyes futuras procurarán mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando a los que se distingan, fundando colegios y escuelas prácticas, estableciendo bancos populares y agrícolas y concediendo a los mexicanos otras exenciones y prerrogativas […] Nuestras leyes, en efecto, muy poco o nada han hecho a favor de los ciudadanos pobres trabajadores; los artesanos, y los operarios del campo no tienen elementos para ejercer su industria, carecen de capitales y de materias, están subyugados por el monopolio, luchan con rivalidades y competencias invencibles, y son en realidad tristes máquinas de producción […] Merecen que nuestras leyes recuerden alguna vez que son hombres libres, ciudadanos de la nación, miembros de una misma familia."[12]

Asimismo, en la sesión del 7 de julio al discutirse en lo general la Constitución, Ignacio Ramírez se refirió al pro-

[12] Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857*, México, Talleres de "La ciencia jurídica", 1898, t. I, pp. 12 y 17.

blema social al señalar que: "El más grave de los cargos que hago a la comisión es de haber conservado la servidumbre de los jornaleros…".[13]

Como lo señala el ilustre jurista Mario de la Cueva, la cuestión obrera era menos aguda en los años de la generación de la Reforma, porque la industria no se encontraba desarrollada. A pesar de ello, De la Cueva cita las preocupaciones del Nigromante, que había considerado que:

> El grande, el verdadero problema social, es emancipar a los jornaleros de los capitalistas: la resolución es sencilla y se reduce a convertir en capital el trabajo. Esta operación exigida imperiosamente por la justicia, asegurará al jornalero no solamente el salario que conviene a su subsistencia, sino un derecho a dividir proporcionalmente las ganancias con el empresario. La escuela económica tiene razón al proclamar que el capital en numerario debe producir un rédito, como el capital en efectos mercantiles y en bienes raíces; pero los economistas complementarán su obra, adelantándose a las aspiraciones del socialismo, el día en que concedan

[13] Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1957, p. 234.

> los derechos incuestionables a un rédito, al capital trabajo. Señores de la comisión, en vano proclamaréis la soberanía del pueblo mientras privéis a cada jornalero el fruto de su trabajo…[14]

Igualmente, el 8 de agosto de 1856, cuando se discutía la libertad de trabajo, el ilustre jurista Ignacio Vallarta hizo un relato de los abusos que cometían los patrones contra los trabajadores. No obstante, como lo señala Mario de la Cueva, lentamente se confundió la libre elección de una actividad con la libre fijación de las cláusulas en los contratos de trabajo, la idea filosófica, social y jurídica de la libertad humana para trabajar, con el principio económico de la libre fijación de las condiciones de prestación de servicios.[15]

Arriaga reprochó que se hubieran desechado todas las propuestas del partido progresista. No obstante, el papel moderado de Ponciano Arriaga, permitió sacar avante la Constitución, evitando su fracaso.

Quizás el Constituyente del 57 no había rechazado

---

[14] De la Cueva, Mario, "La Constitución de 5 de febrero de 1857", en Izquierdo y de la Cueva, Ana Luisa (comp.), *El humanismo jurídico de Mario de la Cueva (Antología)*, México, UNAM/FCE, 1994, p. 295.

[15] *Ibidem*, p. 296.

> [...] todas las ideas del partido progresista; pero si devuelto a la comisión muchos artículos de los que algunos muy importantes no habían de presentarse más a la deliberación, o habrían de volver empobrecidos hasta no valer nada. En definitiva, al concluirse la nueva ley fundamental, las pérdidas de los progresistas no fueron muchas en número; pero sí graves por su trascendencia. Y hay que tener en cuenta que si no llegaron a ser numerosas sus derrotas en lo que propusieron en el proyecto, fue porque ya lo habían sido en las concesiones hechas a sus opositores al redactarlo.[16]

A pesar de esta circunstancia, la Constitución del 57 se convirtió en la bandera de la Reforma y de la República.[17]

Con independencia de que la Constitución del 57 no fue el instrumento para el desarrollo de una legislación social, las discusiones en el Constituyente y sus artículos aprobados

---

[16] Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1999, p. 58.

[17] Al respecto Emilio O. Rabasa señala que: "…en la asamblea de 57, para la cual se eligieron ciento cincuenta y cinco representantes, y que llegó a reunir en sesión ciento diez, no hubo más que cincuenta y uno, a quienes seamos deudores de la ley fundamental; ley que alguna virtud tuvo para haber de ser la bandera de la Reforma, la enseña de la República y el símbolo que sirviera al fin para la unión de los espíritus en una conciencia nacional." *Ibidem*, p. 68.

abrirían la puerta para que un amplio debate sobre el papel del derecho social en los instrumentos constitucionales:

• El artículo cuarto estableció la libertad de todo hombre para "dedicarse a la profesión, industria o trabajo que le acomode."

• El artículo quinto señalaba que: "Nadie puede ser obligado á (*sic*) prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. La ley no puede autorizar ningún contrato que tenga por objeto la pérdida ó (*sic*) el irrevocable sacrificio de la libertad del hombre, ya sea por causa de trabajo, de educación, ó (*sic*) de voto religioso. Tampoco puede autorizar convenios en que el hombre pacte su proscripcion (*sic*) ó (*sic*) destierro".

• El artículo noveno a su vez marcaba que: "A nadie se le puede coartar el derecho de asociarse ó (*sic*) de reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la república pueden hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar."

• El artículo 32 estableció: "Los mexicanos serán preferidos á (*sic*) los estrangeros (*sic*), en igualdad de circunstancias, para todos los empleos, cargos ó (*sic*) comisiones

de nombramiento de las autoridades, en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. Se espedirán (*sic*) leyes para mejorar la condición de los mexicanos laboriosos, premiando á (*sic*) los que se distingan en cualquier ciencia ó (*sic*) arte, estimulando al trabajo y fundando colegios y escuelas prácticas de artes y oficios."

Los constituyentes del 56-57, en palabras de Mario de la Cueva: "…no pudieron crear un derecho constitucional del trabajo, porque no lo permitía el pensamiento de la época, pero hablaron de que la legislación ordinaria debería abordar el problema; de todas maneras, procuraron defender la libertad del hombre en cuanto trabajador…"[18]

El establecimiento de principios y no de una reglamentación de estos en la Constitución, se debió, como ya se ha anotado a la posición moderada de los constituyentes progresistas con visión social, ante el posible fracaso del constituyente del 56-57. Así como, a la tesis prevaleciente y dominante de Ignacio Vallarta, que no desconocía la desigualdad existente en el país: "…Yo, lo mismo que la comisión me he indignado una vez y otra vez de ver cómo nuestros propietarios tratan a sus dependientes. Yo, lo mismo que la comisión reconozco que nuestra Constitución democrática

[18] De la Cueva, Mario, "La Constitución….", *op. cit.*, p. 296.

será una mentira, más todavía un sarcasmo, si los pobres no tienen sus derechos más que detallados en la Constitución…".[19] No obstante Vallarta consideró que el deber del Constituyente se limitaba sólo a proclamar principios, dejando para la legislación secundaria el desarrollo de éstos:

> Yo creo señor, que la proclamación del principio de la libertad de trabajo llena nuestros deberes de legisladores constituyentes. No me hago la ilusión de creer que eso basta para curar el mal de que con justicia, lo repito, se queja la comisión: pero opino que el desenvolvimiento de aquel principio, materia de una ley secundaria, formada conforme a las doctrinas de la ciencia, será capaz de liberar el trabajo de las trabas que lo oprimen y que constituyen los abusos de los propietarios… A menos que queramos formar una Constitución defectuosa por la aglomeración de extrañas materias, no concibo cómo pueden hacerse lugar en nuestro código fundamental tales puntos…y por eso propongo que nuestro Código fundamental, se restrinja a proclamar la libertad de trabajo, encomendando a una ley secundaria la organización de él.[20]

[19] Zarco, Francisco, *Crónica del…, op. cit.*, p. 454.
[20] *Ibidem,* pp. 455-457.

Las intervenciones de Ignacio Ramírez en el Constituyente del 56-57, al igual que Ponciano Arriaga, dejaron clara evidencia de los planteamientos sociales de un connotado grupo de ilustres pensadores mexicanos del siglo XIX, que lejos de manifestar un pensamiento radical, revelaron un pensamiento social de vanguardia para la época. No por nada el Nigromante señalaba que:

> La nación mexicana no puede organizarse con los elementos de la antigua ciencia política, porque ellos son la expresión de la esclavitud y de las preocupaciones; necesita una Constitución que le organice el progreso, que ponga el orden en movimiento. ¿A qué se reduce esta Constitución que establece el orden en la inmovilidad absoluta? Es una tumba preparada para un cuerpo que vive. Señores, nosotros acordamos con entusiasmo un privilegio al que introduce una raza de caballos o inventa una arma mortífera; formemos una Constitución que se funde en el privilegio de los menesterosos, de los ignorantes, de los débiles, para de este modo mejoremos nuestra raza y para que el poder público no sea otra cosa más que la beneficencia organizada.[21]

[21] *Ibidem*, p. 235.

4. La presencia del derecho laboral en la Constitución de 1917

Si la cuestión social no fue prioritaria en la Constitución del 1857, estuvo muy presente incluso antes de la Constitución de 1917. Destacando previamente el programa del Partido Liberal Mexicano,[22] así como diversa legislación social en materia laboral.[23]

En 1904 el Estado de México y en 1906 el Estado de Nuevo León, reconocieron la existencia y la responsabilidad patronal en materia de accidentes de trabajo. En 1914 el Estado de Veracruz, establece obligaciones asistenciales y el pago de salarios en casos de accidentes de trabajo y enfermedad a cargo del empleador.[24]

[22] El Partido Liberal Mexicano dio a conocer su programa y manifiesto, el primero de julio de 1906. El programa se integra de 52 puntos, agrupados en capítulos, en donde uno de ellos se refería al capital y el trabajo. En donde se proponía el establecimiento de una jornada máxima de trabajo, la regulación del trabajo a destajo, un salario mínimo, la reglamentación del trabajo doméstico, del trabajo a domicilio, el trabajo de menores, mejores condiciones de higiene, el pago de indemnizaciones por accidentes de trabajo, la prohibición del pago en especie, la prohibición de multas a los trabajadores, el descanso obligatorio semanal y, entre otros puntos, la supresión de las tiendas de raya.

[23] Venustiano Carranza, entonces gobernador de Coahuila, en enero de 1912 presentó una iniciativa para crear una Comisión Revisora de las leyes del Estado, para ocuparse, entre otras cosas de una ley que defina una indemnización justa para un trabajador que sufra un accidente de trabajo. Fruto del trabajo de la Comisión, fue la Ley de Accidentes de Trabajo del 4 de enero de 1913.

[24] Se pueden estudiar los antecedentes legislativos del artículo 123 constitucional en: Remolina Roqueñí, Felipe, *El artículo 123 Constitucional*, México, IMSS, 2000.

Debe otorgársele especial mención al Manifiesto del Partido Liberal Mexicano, pues de la lectura del mismo, se advierte que prácticamente todos sus puntos fueron incorporados en la Constitución de 1917. En el Programa, Enrique y Ricardo Flores Magón exigían:

> el mejoramiento de las condiciones laborales por medio de la reglamentación de los horarios de trabajo, del salario mínimo del servicio doméstico y del trabajo a domicilio; la prohibición del empleo de niños menores de catorce años, y la obligación que tenían los patrones de mantener las mejores condiciones de higiene, de guardar los lugares de peligro en un estado que preste seguridad a la vida de los operarios [y de pagar indemnizaciones por los accidentes de trabajo].[25]

En 1909 el Partido Democrático, en su programa interno se comprometió a expedir leyes que responsabilizaran a los empleadores de los accidentes laborales sufridos por sus trabajadores.[26] En 1910, en la Convención del Partido Anti-

[25] Sánchez Vargas, Gustavo, *Orígenes y evolución de la seguridad social en México*, México, UNAM, 1963, p. 20.

[26] García Cruz, Miguel, "La seguridad social", en *México: cincuenta años de Revolución, II. La vida social*, México, FCE, 1961, pp. 504-506.

rreeleccionista del 15 de abril, se hizo patente la necesidad de ayudar al proletariado, material, moral e intelectualmente.

El 25 de abril, Francisco I. Madero, al aceptar su candidatura a la presidencia de la República, expresó la necesidad de elaborar leyes "… para asegurar pensiones a obreros mutilados en la industria, en las minas o en la agricultura, o bien, pensionando a sus familiares, cuando éstos pierdan la vida en servicio de alguna empresa".[27]

En agosto de 1911, decretó el establecimiento del Departamento del Trabajo, cuya finalidad consistía, según se establecía en su artículo segundo, reunir información estadística en materia laboral, servir de intermediario, a solicitud de las partes, en los contratos celebrados entre braceros y empresarios, facilitar el trasporte de los obreros a las empresas donde presten sus servicios, así como procurar el arreglo entre empresarios y trabajadores, sirviendo de árbitro, si así son solicitados sus servicios.[28]

El 12 de octubre de 1912 se expidió el Reglamento de Policía Minera y de Seguridad en los Trabajos de las Minas, en el que quedó establecida la obligación patronal de brin-

---

[27] *Ibidem,* pp. 505-506.

[28] Ver el "Decreto por el que se establece el Departamento del Trabajo, del 18 de diciembre de 1911" en Remolina Roqueñí, Felipe, *op. cit.*, pp. 205-206.

dar la seguridad necesaria para prevenir los accidentes que pusieran en peligro la vida de los operarios.[29]

En 1913, la Confederación de Círculos Obreros Católicos (creada en febrero de 1912, fundadora de montepíos, cajas de ahorros, centros de asistencia médica y promotora de asambleas y reuniones de estudios sociales) estableció la necesidad de crear un seguro obrero.[30]

Los diputados federales Eduardo J. Correa y Román Morales presentaron ante el Congreso de la Unión un proyecto de ley que buscaba remediar los daños procedentes de los accidentes y enfermedades del trabajo, proponiendo también, el establecimiento de una "caja de riesgo profesional" con cargo a los costos de producción y que garantiza la asistencia y pensiones.[31] En septiembre de 1913, los diputados José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Alfonso Cravioto, Miguel Alardín, Francisco Ortiz Rubio, Gerzayn Ugarte, Jesús Ureta y Félix F. Palavicini, expusieron en la Cámara un proyecto de "Ley del Trabajo" que regulaba los contratos de trabajo, los salarios mínimos, el descanso dominical, las

[29] Ver el "Reglamento de policía minera y de seguridad en los trabajos de las minas, del 12 de diciembre de 1912", *Ibidem*, pp. 230-236.

[30] Ulloa, Berta, "La lucha armada", en *Historia General de México*, México, El Colegio de México, 1976, t. IV, p. 30.

[31] Ver el "Decreto por el que se establece el Departamento del Trabajo, del 18 de diciembre de 1911", en Remolina Roqueñí, Felipe, *op. cit.,* pp. 199-229.

habitaciones, la educación para los obreros y sus hijos, los accidentes de trabajo y el seguro social.[32]

El 8 de julio y el 12 de diciembre de 1914, la División del Norte, la del Noreste y Venustiano Carranza como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, se comprometieron a expedir

> …todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para establecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí…; la legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias.[33]

En la Convención de Aguascalientes, se elaboró un Programa de Reformas Políticas y Sociales que hacía hincapié en la creación de leyes sobre accidentes de trabajo, pensiones de retiro y seguridad en los talleres, fábricas, minas y, en general, en una legislación que disminuyera la explotación del proletariado.[34]

---

[32] García Cruz, Miguel, "La seguridad…", *op. cit.,* pp. 506-507.
[33] *Ibidem,* pp. 23-24.
[34] *Ibidem,* p. 33.

La "Ley de Cándido Aguilar" expedida en el puerto de Veracruz en octubre de 1914, obligó a los patrones a cubrir por su cuenta asistencia de médicos, medicinas y alimentos a los obreros enfermos, así como a pagarles el salario que tuvieran asignado cuando fueran víctimas de accidentes en el trabajo. Los propietarios en establecimientos industriales o de negociaciones agrícolas mantendrían por su cuenta hospitales y enfermerías dotadas convenientemente del arsenal quirúrgico, las drogas, medicinas, médicos y enfermeros que resultaran indispensables.[35]

El "Proyecto de Ley de Accidentes" presentado en enero de 1915 a Venustiano Carranza por la sección de Legislación Social, reconoció como principio de justicia que los dueños de negociaciones fabriles, mineras, industriales, agrícolas o mercantiles, respondieran de todos los daños o accidentes que las personas a su servicio experimentasen. La obligación que tenían los dueños era resultado directo del contrato de prestación de servicios y éstos sólo podrían eludirla cuando se comprobara dolo o mala fe del trabajador. El proyecto de ley cubría cuatro clases de accidentes: los que imposibilitaban temporalmente el trabajo, los que incapacitaban al trabajador perpetuamente, los que lo inhabilitaban

[35] Ver la "Ley de Cándido Aguilar, del 29 de octubre de 1914", en Remolina Roqueñí, Felipe, *op. cit.,* pp. 311-313.

para cualquier clase de labor y los que le causaban la muerte. Todos los accidentes comprometían a los patrones a cubrir los gastos de curación y a pagar a la víctima su sueldo, según el tiempo de imposibilidad. Aunado a ello, si el obrero era capaz de desempeñar otro trabajo, el patrón podría descargarse de su obligación dándole un nuevo empleo y pagándole el sueldo anterior. Si el trabajador quedaba incapacitado de por vida o fallecía, el responsable tendría que pagar el salario íntegro de cuatro años a la familia y los gastos de inhumación. Por su parte, los patrones tenían derecho a reclamar al accidentado los daños y perjuicios que hubiera causado.[36]

Tres meses más tarde Carranza expidió la Ley Reguladora del Contrato de Trabajo, en donde se declaró como obligación de los patrones mantener la higiene y la salubridad en las fábricas, talleres, oficinas y máquinas; prevenir accidentes en el uso de instrumentos y materiales de trabajo; sostener en el recinto de trabajo útiles, medicamentos y el personal necesario para que, con la debida oportunidad, se pudieran prestar primeros auxilios a las víctimas de algún infortunio; indemnizar al obrero por los daños y perjuicios, cuando los errores del patrón tuvieran directa injerencia o en el caso de algunos actos u omisiones que no se hubieran

[36] García Cruz, Miguel, "La seguridad…", *op. cit.*

previsto en el reglamento del taller o la ley especial sobre accidentes de trabajo.[37]

La Ley del Trabajo, de Salvador Alvarado, en Yucatán; la de Accidentes del Trabajo, de Nicolás Flores, en el Estado de Hidalgo; la Ley del Trabajo, de Manuel Aguirre Berlanga, en el Estado de Jalisco; la de Accidentes de Trabajo, del Estado de Zacatecas, y la expedida por Gustavo Espinosa Mireles en Coahuila que, en su conjunto, responsabilizaron a los patrones de los percances sufridos por sus trabajadores con motivo y en el ejercicio de su profesión, teniendo los obreros derecho a indemnizaciones, asistencia médica y medicinas. Dos modalidades distintas se presentaron en los Estados de Yucatán y Jalisco: en el primero, se creó una sociedad mutualista que a través de la unidad obrera y de las garantías que brindara el Estado, proporcionaría beneficios como pensiones para la vejez y fondos contra la miseria de una familia en caso de muerte del empleado; en el segundo, se constituiría un fondo de reserva en donde los obreros guardarían un 5% de las cuotas recibidas semanalmente, con el objeto de obtener un servicio de protección mutualista.[38]

[37] Ver la "Ley reguladora del contrato de trabajo, del 12 de abril de 1915", en Remolina Roqueñí, Felipe, *op. cit.,* pp. 352-365.

[38] Ver la "Ley del trabajo de Salvador Alvarado, del 15 de diciembre de 1915"; "Ley sobre accidentes de Nicolás Flores, del 25 de diciembre de 1915"; "Ley del

Cuando en el Constituyente de 1917 se presentó el proyecto de artículo quinto, los constituyentes progresistas, ahora en mayoría sobre los liberales conservadores, formaron una comisión encargada de presentar un nuevo proyecto, el cual conservó la misma redacción, agregando la jornada máxima de trabajo, el trabajo de menores y mujeres, así como el descanso semanal.

Fue Jara quien señaló que la Constitución debería ser reglamentaria cuando fuera necesario. Cuando se discutía que no sólo se debía consagrar la libertad al trabajo, sino que también debía limitarse a ocho horas, sostuvo:

> …Que nuestra Constitución tan libérrima, tan amplia, tan buena, haya resultado, como la llamaban los señores científicos "un traje de luces para el pueblo mexicano", porque faltó esa reglamentación, porque jamás se hizo. Se dejaron consignados los principios generales, y allí concluyó todo. Después ¿quién se encarga de reglamentar? Todos los gobiernos tienden a consolidarse y a mantener un estado de cosas

trabajo de Manuel Aguirre Berlanga, del 1o. de enero de 1916"; "Ley sobre accidentes de trabajo del estado de Zacatecas, del 24 de julio de 1916" y "Ley del trabajo de Gustavo Espinosa Mireles, del 27 de octubre de 1916", en Remolina Roqueñí, Felipe, *op. cit.*, pp. 379-400, 401-402, 404-409, 430-434, 439-457.

> y dejan a los innovadores que vengan a hacer tal o cual reforma. De allí ha venido que, no obstante la libertad que aparentemente se garantiza en nuestra Carta Magna, haya sido tan restringida; de allí ha venido que los hermosos capítulos que contiene la referida Carta Magna, queden nada más como reliquias históricas en ese libro… la libertad política, por hermosa que sea, por bien garantizada que se quiera tener, no se puede garantizar si antes no está garantizada la libertad económica…[39]

La propuesta de Jara fue una posición diferente a la sostenida por Vallarta, quien, como se ha visto, se opuso a que la Constitución del 57 reglamentara los derechos contenidos en la misma.

Cravioto propuso la redacción de un artículo que se dedicara exclusivamente al tema:

> Insinuó la conveniencia de que la Comisión retire, si la Asamblea lo aprueba, del artículo 5, todas las cuestiones obreras, para que, con

[39] Ver la "23a. Sesión Ordinaria celebrada en el Teatro Iturbide la tarde del martes 26 de diciembre de 1916", *Ibidem,* pp. 529-547.

> toda amplitud y con toda tranquilidad, presentemos un artículo especial que será el más glorioso de todos nuestros trabajos aquí, pues, así como en Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la Revolución mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consagrar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros...[40]

Pastor Rouaix, Victorio E. Góngora, Heriberto Jara y José Natividad Macías, entre otros ilustres constituyentes, integraron la comisión y presentaron el 13 de enero de 1917 un nuevo dictamen que fue aprobado como el artículo 123, al cual se le dedicó el Título IV con el rubro: "Del trabajo y la previsión social".[41]

El artículo 123 otorgó competencia a la Federación como a los Estados para la expedición de leyes en materia de trabajo. Los principales temas originalmente regulados en el precepto constitucional fueron:

---

[40] Ver la "24a. Sesión Ordinaria celebrada en el Teatro Iturbide la tarde del miércoles 27 de diciembre de 1916", *Ibidem,* pp. 548-563.

[41] Ver la "40a. Sesión Ordinaria celebrada en el Teatro Iturbide la tarde del sábado 13 de enero de 1917", *Ibidem,* pp. 593-598.

a) Trabajo y descanso. Una jornada máxima de trabajo, tanto diurna como nocturna. La obligación del descanso semanal; estableciendo un día de descanso por cada seis de trabajo, por lo menos.

b) Salario. Un salario mínimo que asegure una vida digna, en moneda de curso legal. Se suprimen las tiendas de raya. Se establece el principio de salario igual para trabajo igual, sin importar sexo o nacionalidad. Se establece la inembargabilidad del salario. Se prohíben los descuentos y se establece el salario doble para el trabajo extraordinario.

c) Mujeres y menores. Se protege a las mujeres y a los niños. Se prohíbe el trabajo de mujeres y menores en labores insalubres y peligrosas o cuando los menores tienen menos de 12 años. Protección especial para las mujeres durante el embarazo.

d) Participación en las utilidades. En toda empresa agrícola, comercial, fabril o minera, los trabajadores tienen derecho a una participación en las utilidades.

e) Estabilidad en el empleo. La posibilidad para el trabajador, en caso de despido sin causa justificada, a la indemnización o al cumplimiento del contrato.

f) Protección a la salud y a la vida de la familia del trabajador. El derecho de los trabajadores y de su familia de vivir en hogares higiénicos y cómodos en lugares donde haya escuelas, hospitales y otros servicios públicos. El patrimonio de la familia no podrá ser vendido ni gravarse. Se declara de utilidad pública a las cooperativas que tengan por objeto la construcción de casas para ser adquiridas por los trabajadores.

g) Derecho de asociación profesional. Derecho de los trabajadores a coaligarse.

h) Autoridades de trabajo. Las diferencias entre el capital y el trabajo se sujetan a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de obreros y patrones, así como uno del Gobierno.

i) Irrenunciabilidad de los derechos obreros. Se considera nula la estipulación de una jornada de trabajo notoriamente excesiva, el salario que no sea remunerador a juicio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la jornada de trabajo mayor a una semana, el señalamiento de lugares inadecuados para pagar el salario –taberna, cantina, etc.–, la obligación de adquirir productos en tiendas o lugares determinados, la retención del salario por multa, la renuncia del trabajador a indemnizaciones, y en general todas

las estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores.

j) Seguridad social. El establecimiento de seguros de invalidez, de vida, de cesantía, de cesación involuntaria del trabajo, de accidentes y de otros fines análogos. El Gobierno Federal como los Estados deben fomentar la organización de instituciones de ésta índole para infundir e inculcar la previsión social.

5. Las reformas constitucionales en materia laboral

El artículo 123 constitucional, no obstante su carácter progresista, ha sido objeto de 26 reformas.[42] A continuación, se señalan los principales temas de las mismas:

1) La federalización de la legislación en materia laboral (6/IX/1929).

2) La declaración de utilidad pública la expedición de una ley de seguridad social (6/IX/1929).

---

[42] Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917 (compilación cronológica de sus modificaciones y procesos legislativos* [en línea], disponible en: http://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/sexto.html (Consultado el 11 de julio de 2016).

3) La fijación del salario mínimo y de la participación en las utilidades de las empresas por una comisión especial (4/XI/1933).

4) Los casos en que las huelgas son consideradas licitas o ilícitas (31/XII/1938).

5) En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República (27/XI/1961).

6) Se divide el artículo 123 en apartado A y B. El primero concierne a todo contrato de trabajo y el segundo regula las relaciones laborales entre los poderes de la unión, los gobiernos del distrito y de los territorios federales (cuando aún existía el Distrito Federal y había territorios federales en el país) y sus trabajadores (27/XI/1961).

7) Jornada nocturna máxima de siete horas y establece límites al trabajo de mujeres y menores (21/XI/1962).

8) Establece que los salarios mínimos serán generales, profesionales o para el campo y deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos

profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades industriales y comerciales (21/XI/1962).

9) Creación de un Fondo Nacional de Vivienda y considerar de utilidad social la expedición de una Ley para la creación de un órgano tripartita encargado de administrar el fondo de vivienda (14/II/1972).

10) Se reconoce la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en el plano laboral y se amplía el alcance de la seguridad social (31/XII/1974).

11) Se establece la obligación de toda empresa de proporcionar capacitación y adiestramiento a sus trabajadores (9/I/1978).

12) Se reconoce el derecho de toda persona al trabajo digno y socialmente útil: Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley (19/XII/1978).

13) Se crea la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (23/XII/1986).

14) Se establece que los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores, serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; y los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus trabajadores, serán resueltos por dicha Suprema Corte (31/XII/1994).

15) Los agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes; además, que los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con requisitos de permanencia, sin importar el medio de defensa y sin que proceda su reinstalación o restitución y, en su caso, sólo procederá la indemnización (8/III/1999).

16) Se eleva de 14 a 15 años la edad para que los menores de edad puedan empezar a trabajar (17/VI/2014).

17) Desindexación del salario mínimo y creación de la Unidad de Medida y Actualización que será utilizada como unidad de cuenta, índice, base, medida o referencia para determinar la cuantía del pago de las obligaciones y supuestos previstos en las leyes federales, de las entidades federativas y del Distrito Federal. Asimismo se

establece que los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales (27/I/2016).

De las reformas arriba señaladas, nos permitimos destacar la relativa a la capacitación y el adiestramiento en el trabajo. Las reforma a la LFT de 1978, le dieron rasgos de originalidad a la capacitación y al adiestramiento, ya que se incluyó a la formación profesional dentro del sistema normativo laboral, enfoque que permitió:

a) Una nueva dimensión del derecho a la formación, no contradictoria, ni excluyente de su conceptualización como una de las formas en que se actualiza el derecho a la educación;

b) Su inmersión en el mundo del trabajo, dentro de un sistema de normas de protección del trabajo y del trabajador;

c) La posibilidad de una regulación de origen profesional, la cual posee una mayor flexibilidad y versatilidad que las legales, y que son fruto de la negociación entre

las organizaciones y grupos representativos de intereses contrapuestos;[43]

d) El desarrollo de un modelo participativo, a través de la creación de instancias a nivel de la empresa, nacional y estatal, encargadas de la capacitación y el adiestramiento;[44]

e) Unir los servicios de empleo y la capacitación;[45]

La reforma del 78 fue vanguardista, ya que reconoció el derecho a la formación profesional de los trabajadores. Derecho que inicia desde el sistema educativo nacional. La formación profesional (capacitación y adiestramiento) debe ser un instrumento fundamental de las políticas públicas para garantizar el ingreso al empleo, la permanencia en el mismo o la reconversión en otra actividad en caso de pérdida de empleo. En tal sentido, necesariamente cada vez se va presentar una vinculación mayor entre el derecho del trabajo y el derecho de la formación profesional, en la medida en que este último, aparece antes de que una persona ingrese al

[43] Barbagelata, Héctor-Hugo, *La legislación mexicana sobre capacitación y adiestramiento desde la perspectiva del derecho latinoamericano*, México, Editorial Popular de los Trabajadores, 1981, p. 28.

[44] Beber Esparza, Jorge Edmundo, *Capacitación y adiestramiento en el trabajo. Ensayos para la consolidación de un sistema*, México, Editorial Empires, 1982.

[45] De la Cueva, Mario, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, México, Porrúa, 1989, p. 93.

mercado de trabajo y al mismo tiempo acude en su auxilio ante la pérdida de empleo.

El derecho del trabajo no puede prescindir de la formación profesional, ya que será uno de sus institutos protagónicos, por varias razones: el reconocimiento de la existencia de un derecho a la formación profesional, como un derecho fundamental; porque la formación profesional es un presupuesto de la empleabilidad; porque la formación profesional es un instrumento económico que mejora la productividad y competitividad de la empresa, asimismo, entre otras razones, porque la formación profesional es un campo fértil para el diálogo social.[46]

Destaca también, como se comentará más adelante la reforma de 1978 que reconoce el derecho al trabajo, bajo condiciones de dignidad y la obligación del Estado de promover la creación de empleos. Dicha reforma es importante porque, al establecer el derecho al trabajo de toda persona, se establece la obligación de la sociedad y del Estado, no de generar empleos, sino de fomentar el empleo, a través de políticas en la materia. El derecho al trabajo, en ese sentido, es del trabajador y la obligación de fomentar el empleo es del Estado y de la sociedad.

---

[46] Ver el prólogo realizado por Oscar Ermida Uriarte a la obra de Barreto Ghione, Hugo, *La obligación de formar a cargo del empleador. Una relectura del derecho del trabajo en clave de formación*, Montevideo, FCU, 2001.

6. Relaciones laborales y condiciones de trabajo cambiantes

La emergencia del trabajo independiente, la competencia de los mercados, el progreso técnico, la exteriorización o maquila de la producción, la llegada masiva de las mujeres al mercado de trabajo, las condiciones precarias de trabajo, la presencia de trabajo infantil, la crisis de la seguridad social, han modificado el modelo clásico de relaciones de trabajo, además de la presencia de un desempleo crónico.[47] Esta situación nos permite hablar de grupos vulnerables dentro del derecho trabajo, y particularmente en las relaciones de trabajo, donde existen trabajadores que no pueden contar con trabajo o a pesar de contar con un empleo, se encuentran en situación de vulnerabilidad.

La gran paradoja de hoy en día es que, para los trabajadores activos, la liberación del trabajo, posibilitada por los avances tecnológicos, no se ha traducido en ocio creativo, sino en exclusión.[48] Desde el punto de vista del derecho la-

[47] Supiot, Alain (bajo la dirección de), *Au-delà de l'emploi*, Paris, Flammarion, 1999, p. 321.

[48] El saldo más dramático de las políticas de "ajuste estructural" y reconversión no es la creciente plusvalía extraída a los trabajadores de la industria y de la agricultura globalizada, sino la generación de una enorme masa de población sobrante, rebaños humanos que no son "reserva laboral", sino ejércitos de desahuciados, de condenados a muerte por inanición y por falencia. Bartra,

boral, estas transformaciones pueden ser principalmente señaladas en diversos niveles:

- La promoción o desarrollo del trabajo independiente.
- La evolución del criterio de subordinación que caracterizaba al contrato de trabajo, dando lugar a nuevas figuras como la parasubordinación.
- La exteriorización o la maquila de prácticamente todas las etapas de la producción.
- La aparición del trabajo precario y del subempleo.

La transformación del modelo clásico de relaciones laborales, ha producido la emergencia de grupos vulnerables en el derecho del trabajo. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su informe anual, "El empleo en el mundo 1998-1999",[49] ha señalado a las personas económicamente activas que son propensas a la vulnerabilidad.

El crecimiento económico insuficiente en el mundo ha ocasionado graves problemas de empleo, desempleo y subempleo…[50]

Armando, "¿A dónde irán los excluidos si el sistema es global?", *Revista del Senado de la república,* LVII Legislatura, 2000, p. 39.

[49] Se puede consultar el informe en el sitio electrónico de la Organización Internacional del Trabajo: www.ilo.org

[50] González Galván, Jorge Alberto, *et al.*, "La Pluralidad de los grupos vulnerables: un enfoque interdisciplinario", en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo

Además del incremento del empleo informal, caracterizado por su precariedad. Asimismo asistimos a problemas específicos de empleo para: los desempleados de larga duración (A); los jóvenes trabajadores (B); los trabajadores sin formación profesional (C); el incremento del empleo precario (D); el incremento del trabajo independiente y de otras formas de empleo en el mundo (E) y en México (F); en donde el empleo es cada vez más inestable (G).

a. Los desempleados de larga duración

El desempleo de larga duración es uno de los problemas sociales, ya que cuanto más tiempo lleva desempleado un trabajador, menor es su posibilidad de encontrar un trabajo. El reporte del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) del mes de abril de 2012, ubicó la tasa de desempleo en 4.84% de la Población Económicamente Activa (PEA), nivel inferior al reportado en el mismo periodo del 2013, cuando se ubicó en 5.04 por ciento. Por sexo, la desocupación en los hombres se redujo de 5.17 a 5.08%, entre abril del 2013 y el mismo mes del 2014, y la de las mujeres pasó de 4.83 a 4.44%, en igual lapso.

(coords.), *Derechos Humanos: Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III* [en línea], México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 229, disponible en: http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/94/13.pdf

b. Los jóvenes frente al empleo

No hay un criterio homogéneo para identificar la edad de quién es considerado como joven. La Organización de las Naciones Unidas ha definido a la juventud como las personas que se encuentran entre los 15 y los 24 años. Por su parte, la Unión Europea considera jóvenes a las personas que se encuentran entre 15 y 29 años. En el caso mexicano la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud[51] delimita al sector juvenil a la población cuya edad quede comprendida entre los 12 y 29 años (artículo segundo).

Dentro de la población joven se pueden encontrar otras categorías: adolescentes (12 a 15 años), jóvenes propiamente dichos (16 a 24 años) y adultos jóvenes (de 25 a 34 años). Por otro lado, más allá de las edades, es necesario reconocer la heterogeneidad de los jóvenes: pueden ser jóvenes universitarios; jóvenes sin educación elemental, técnica o formación profesional; jóvenes urbanos; jóvenes urbano-populares; jóvenes informales o en el sector no estructurado de la economía; jóvenes rurales; jóvenes sin servicio de salud, culturales o recreativos; jóvenes vulnerables o excluidos –indígenas y/o mujeres–, etc.

[51] Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 02 de abril 2015.

La edad, el género, la escolaridad, la región de origen y el estrato social al que pertenecen los jóvenes son parte de los elementos que se deben tener en cuenta para entender su heterogeneidad. Por sólo señalar un caso, los jóvenes en situación de pobreza y excluidos, normalmente tienen un déficit de formación escolar y en ese sentido, necesidades de una formación remedial que les permita obtener un empleo de calidad con una remuneración adecuada.

La OIT advierte que el mundo enfrenta una crisis de empleo cada vez más grave: los jóvenes tardan hasta tres veces más en conseguir empleo que los adultos. Casi 73 millones de jóvenes en el mundo están buscando trabajo. En México, hay 32 millones de jóvenes de 14 a 29 años que se están incorporando al mercado laboral. De ellos, están ocupados 15.3 millones (63% hombres y 37% mujeres); sólo el 17% trabaja y estudia; y 1.5 millones están disponibles para trabajar, pero no obtienen un empleo debido a la falta de experiencia, escasas competencias laborales o baja escolaridad.[52]

En todo el mundo, la tasa de desempleo juvenil se ha incrementado al doble, en relación con la tasa de desempleo de la población en general. En el caso de México, la Población Económicamente Activa (PEA) equivale al 57.8%

[52] Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 2013.

de la población total, de los cuales 50.4%[53] son jóvenes (14 a 29 años). La tasa de desempleo nacional es del 5.36% y la de los jóvenes es de 8.6%; prácticamente el doble de la tasa de desempleo. Concentrándose el desempleo juvenil, de una manera más preponderante, entre los jóvenes de 20 a 29 años.

c. El escaso alcance de la formación profesional

Para Néstor de Buen, la capacitación y el adiestramiento es tan antigua, como el hombre: las corporaciones romanas, los gremios medievales, el contrato de aprendizaje,[54] son los antecedentes a la consagración constitucional del derecho de la formación profesional, al incluir en la fracción XXXI del apartado "A", del artículo 123, la obligación de los empleadores de proporcionar capacitación y adiestramiento para el trabajo.

Son varios los artículos que se refieren a la capacitación y adiestramiento en la Ley Federal del Trabajo.[55] El ar-

---

[53] Ocupación [en línea], México, INEGI, 2011, disponible en: <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdiecoy.exe/603?s=est&c=13033> (Consultado el 13 de junio de 2011).

[54] De Buen, Néstor, *Derecho del Trabajo*, 14a. ed., México, Porrúa, 2000, t. II, p. 310.

[55] Para más información ver: Sánchez-Castañeda, Alfredo, "La capacitación y adiestramiento en México: regulación, realidades y retos", *Revista Latinoamericana de Derecho Social* [en línea], núm. 5, julio-diciembre 2007, pp. 191-228,

tículo 3o. consagra el interés social de promover y vigilar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores. El artículo 25, fracción VIII, señala que en el escrito en que consten las condiciones de trabajo deberá contener la indicación de que los trabajadores deben ser capacitados y adiestrados en los términos de los planes y programas establecidos o que se establezcan en las empresas, conforme a lo dispuesto por la LFT. El artículo 159, habla de la cobertura escalafonaria. Se adapta el trabajo de menores a las nuevas reglas de la capacitación y el adiestramiento. Se modifican las reglas concernientes a los contratos colectivos para incluir la formación profesional. Se incluye en la LFT el Servicio Nacional de Empleo. Consagrando en un capítulo III Bis (artículo 153-A y siguientes) lo referente a la capacitación y adiestramiento de los trabajadores. Sin embargo, la escasa importancia de la formación profesional se puede mesurar en las dificultades para conseguir empleo, particularmente en el caso de los jóvenes.

d. La aparición del trabajo precario y de los trabajadores pobres

Según el reporte del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) del mes de abril la población ocupada alcanzó 95.16% de la PEA en el cuarto mes del 2014. Del total de

disponible en: http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlads/cont/5/art/art10.pdf

ocupados: 68.1% opera como trabajador subordinado y remunerado ocupando una plaza o puesto de trabajo; 22.1% trabaja de manera independiente o por su cuenta sin contratar empleados; 5.6% se desempeña en los negocios o en las parcelas familiares, contribuyendo a los procesos productivos, pero sin remuneración monetaria; y 4.2% son patrones o empleadores. Asimismo, el número de personas que ganaban más de cinco salarios disminuyó en el primer trimestre del año y creció el número de personas con un salario de 6,000 pesos mensuales.

La situación de precariedad laboral existente en nuestro país, es reconocida en Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018, el cual señala que la vulnerabilidad laboral de las personas en nuestro país, condicionada por su sexo, edad, discapacidad o cualquier otra condición, constituye un problema que impide a distintos sectores de la población en edad productiva, su acceso, promoción, movilidad y estabilidad en el empleo. Por lo que se requiere, señala el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social, promover programas sectoriales orientados a promover condiciones de igualdad, no discriminación, empleabilidad y competitividad, que faciliten a la población trabajadora en situación de vulnerabilidad, el desarrollo de competencias laborales y su inclusión a un trabajo decente.[56]

[56] *Cfr.* Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 2013.

Sin duda, podemos concluir que el agotamiento de la relación clásica de empleo, el cambio de modelos de producción, las constantes reestructuraciones económicas, el problema del desempleo, del empleo precario del subempleo y la emergencia del sector informal, han aumentado considerablemente la cantidad de trabajadores sin derechos labores o en mejor de los casos con un ejercicio limitado de los mismos.

e. Los cambios de paradigmas del trabajo en el mundo: Más trabajo independiente, menos trabajo subordinado y otras formas de empleo

En algunos países de Europa, la evolución del concepto de dependencia o subordinación jurídica y su progresiva flexibilización ha sido paralela a los cambios de los procesos productivos en los que se integra el trabajo humano. Las insistentes demandas empresariales de una mayor flexibilidad en la utilización de la fuerza de trabajo y la derivada exigencia de cambios normativos que posibiliten un uso más dúctil del trabajo –mayores facilidades de contratación y de despido, ampliación en las facultades de movilidad geográfica y profesional, sistemas salariales que incentiven la productividad, etc.– y una reducción de su costo; han dado lugar a que el paradigma del trabajo por tiempo indefinido y

a jornada completa, se debilite y sea sustituido por formas de empleo diversificadas y "a la carta".

Se trata de los llamados "trabajos atípicos", expresión que engloba formas diversas del empleo: por tiempo determinado o temporal, de trabajo a tiempo parcial o prestado a través de empresas de trabajo temporal.

Hoy en día, las empresas han recurrido a estrategias de descentralización de la producción, concentrando su actividad en las tareas consideradas centrales y específicas del negocio y, encomendando los cometidos complementarios, auxiliares o periféricos a empresas externas de menor tamaño especializadas en ellos.

Dicho cambio ha implicado un redescubrimiento del trabajo independiente o autónomo (como se le conoce en Europa), así como a otras estrategias de descentralización productiva o externalización (*outsourcing*, etc.). Las políticas públicas, bajo la presión del desempleo y de la competencia en los mercados internacionales también han sido un instrumento para fomentar el trabajo independiente.

Al respecto, la Organización Internacional de Trabajo (OIT) aprobó en el 2006 la Recomendación 198 sobre las relaciones de trabajo. Dicha Recomendación insta a los Estados

a adoptar medidas dirigidas, a proporcionar a empleadores y trabajadores orientación sobre la manera de determinar eficazmente la existencia de una relación laboral y sobre la distinción entre trabajadores asalariados y trabajadores independientes, así como a luchar contra relaciones de trabajo encubiertas.

La doctrina italiana ha emitido diversas propuestas, desde equiparar la protección reconocida a trabajadores subordinados a la de los trabajadores independientes, hasta diseñar un estatuto aplicable al trabajo autónomo, otro para el trabajo autónomo económicamente dependiente y otro para el trabajo subordinado; a los que se aplicaba una disciplina mínima común y, a partir de ahí una protección específica en función de la mayor dependencia del trabajador. Caracterizándose el trabajo parasubordinado por la continuidad, coordinación y naturaleza predominantemente personal.

En lo referente a continuidad, la doctrina admite que el objeto del contrato puede ser tanto una prestación de duración como sucesivas prestaciones de resultados vinculadas entre sí, en virtud de su integración en el proceso productivo de la empresa cliente. La coordinación excluye la existencia de una dirección y control de la actividad del trabajador por parte del cliente, pues entonces estaríamos en

presencia de un trabajador subordinado; por lo que el cliente se limita a exigir el respeto de lo pactado en el contrato en cuanto a las características del producto o a los tiempos de "entrega". El carácter predominantemente personal del trabajo, ha terminado por convertirse en elemento decisivo de la definición de la figura.

Estas tres características colocan al trabajador económicamente dependiente en una posición de debilidad estructural, haciéndole merecedor de la protección prevista para el trabajador subordinado. En la actualidad se ha comenzado a desarrollar una negociación colectiva, que afecta aspectos como la duración del contrato, la jornada y el horario de trabajo, las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, entre otras prestaciones.

La reforma italiana del 2003 exigió que las relaciones de colaboración continuadas y coordinadas sin vínculo de subordinación, sean reconducibles a uno o varios proyectos o programas de trabajo gestionados de forma autónoma por el colaborador.

El régimen para el *lavoro a progetto* ha sido calificado de débil, construido en clave de parcial asimilación al trabajo subordinado, en aspectos como la contraprestación económica, la suspensión del contrato por circunstancias que

afectan al trabajador –embarazo, enfermedad, accidente– y que no dure más allá de un período razonable, en cuyo caso el comitente puede resolver el contrato; la aplicación de la normativa sobre el proceso de trabajo, maternidad, aseguramiento de los riesgos profesionales, protección de la seguridad y de la salud en el trabajo, etcétera.

El contrato se extingue, con la realización del proyecto que constituye su objeto o por el transcurso de la duración de la prestación, silenciando la norma los efectos que pueden derivarse de la continuidad de la actividad una vez verificados dichos eventos, habiéndose definido la conversión del contrato en uno de trabajo subordinado por tiempo indefinido, así como la posibilidad de prórroga si llegado el término pactado no se hubiera completado el proyecto que le sirve de referencia; también se extingue por voluntad de una de las partes, basada en justa causa o por otras circunstancias previstas por las partes en los términos pactados.

La protección social para los colaboradores al proyecto se les aplica la normativa general relativa a los trabajadores parasubordinados, la inscripción en la gestión separada del INPS a efectos de pensiones, la protección de la maternidad y los subsidios familiares, la protección contra los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y, recientemente, el reconocimiento de una cierta protección contra la desocupación (ausencia de actividad).

En Alemania, la protección de los trabajadores independientes económicamente dependientes comenzó en el ámbito procesal, extendiéndose a aspectos como el disfrute de las vacaciones, la tutela de la seguridad en el trabajo, la protección frente al acoso sexual y la negociación colectiva. El trabajador económicamente dependiente es considerado trabajador independiente, no una categoría intermedia entre éste y el trabajador subordinado y se caracteriza por la actividad desarrollada de modo personal y por medio de una organización simple dirigida principalmente a un único cliente del que reciben al menos la mitad de sus ingresos. La jurisprudencia recurre a indicios complementarios como la libertad de ejecución del trabajo, la continuidad y la ausencia de relación directa con el mercado.

Así, este país en 2002 estableció que en el caso de que un trabajador o profesional hubiera percibido algún subsidio o ayuda para la creación de una actividad autónoma debía ser considerado trabajador independiente durante todo el período de disfrute del subsidio.

En el Reino Unido se ha introducido el concepto de "*worker*", que se encuentra en una posición intermedia entre el trabajador subordinado y el autónomo. La ley lo define como la persona que en virtud de un contrato ejecuta personalmente un trabajo por cuenta de otra y que no actúa

como un profesional o como el titular de un negocio; sus ámbitos de protección comprenden discriminación, aplicación de normativa sobre salario mínimo, tiempo de trabajo y trabajo a tiempo parcial.

En otros países europeos, aunque no existe una normativa al respecto, se está desarrollando un debate sobre la conveniencia de su introducción; por ejemplo, en los Países Bajos la tendencia parece ser de ampliar la protección a los trabajadores independientes que no tienen trabajadores a su servicio; en Dinamarca, el trabajador *freelance* alude al trabajador que no es autónomo ni subordinado, al cual se le aplica la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo y descanso maternal.

En Francia, por una parte, se incluye en la categoría de trabajador subordinado a los viajantes, representantes comerciales, periodistas, trabajadores de la industria del entretenimiento, profesionales de mantenimiento o transporte que realizan su trabajo en condiciones de dependencia; y por otro lado la ley asimila a trabajadores subordinados a ciertas categorías de profesionales que, no disponiendo de una auténtica autonomía en el ejercicio de su actividad, se integran en el sistema productivo de la empresa a la que están vinculados por un contrato de derecho privado.

Recientemente, en este país se ha propuesto la adopción del concepto legal de trabajador independiente económicamente dependiente, al que le serían reconocidos una serie de derechos hasta ahora propios de los trabajadores subordinados, lo anterior en virtud de ser un trabajador que depende económicamente en un triple sentido: porque al menos la mitad de sus ingresos provienen de un empresario, porque la relación tiene cierta permanencia (una duración de al menos dos meses) y porque su organización productiva se integra de algún modo en la actividad del cliente.

En España, la previsión de un régimen profesional propio del trabajador independiente, en el que toma cuerpo la figura del trabajador independiente económicamente dependiente, se ha hecho realidad con la aparición del *Estatuto del Trabajo Autónomo* aprobado por la Ley 20/2007 (LETA), que regula lo que califica como el régimen profesional común del trabajador independiente y, un régimen profesional específico del trabajador independiente económicamente dependiente, (TAED), que prevé derechos adicionales para esta figura.

El TAED es ante todo un trabajador independiente, por lo que debe cumplir con los requisitos exigidos para tener tal consideración, calificado por la dependencia económica

de un sólo cliente (percibir de él al menos el 75 por ciento de sus ingresos por rendimientos de trabajo, en dinero o en especie) y por la ausencia de trabajadores a su servicio. La relación debe tener cierta continuidad en el tiempo, dado que buena parte de los derechos que la Ley reconoce al trabajador no son aplicables a relaciones esporádicas o de muy breve duración.

El contrato para la realización de la actividad profesional entre el TAED y el cliente es un contrato de carácter civil, mercantil o administrativo que debe cumplir unos requisitos básicos, dirigidos a respetar la seguridad jurídica de las partes. El artículo 12.1 de la LETA enfatiza la exigencia de formalización por escrito del contrato, añadiendo que el trabajador independiente deberá hacer constar en él su condición de económicamente dependiente del cliente que lo contrate.

La jornada de actividad y su distribución semanal, así como régimen de descanso semanal y el disfrute de los días festivos se deben regular en el contrato, sin que la norma fije un tope o duración máxima vinculante para las partes.

La contraprestación económica a cargo del cliente no se encuentra prevista en el capítulo relativo al TAED, sin perjuicio de la aplicación de las previsiones generales relativas

a todo trabajador independiente. Con esta omisión se excluyen aspectos como la protección contra la morosidad y el alcance de la responsabilidad patrimonial del trabajador.

Las interrupciones justificadas de la actividad profesional contempladas en la LETA son: el mutuo acuerdo de las partes, la necesidad de atender responsabilidades familiares urgentes, sobrevenidas e imprevisibles, riesgo grave o inminente para la vida o la salud del trabajador, incapacidad temporal, maternidad o paternidad; situación de violencia de género, fuerza mayor, otros supuestos previstos en el contrato.

La extinción de la relación contractual se produce en las siguientes circunstancias: mutuo acuerdo entre las partes, causas válidamente consignadas en el contrato, salvo que las mismas constituyan abuso de derecho manifiesto; muerte, jubilación o invalidez incompatible con la actividad profesional; desistimiento del trabajador independiente económicamente dependiente, debiendo en tal caso mediar el preaviso estipulado; la voluntad del trabajador independiente económicamente dependiente fundada en un incumplimiento contractual grave de la contraparte; voluntad del cliente por causa justificada, debiendo en tal caso mediar el preaviso estipulado o conforme a los usos y costumbres; por decisión de la trabajadora autónoma económicamente

dependiente que se vea obligada a extinguir la relación contractual como consecuencia de ser víctima de violencia de género; cualquier otra causa legalmente establecida.

La extinción del contrato genera la obligación de indemnizar a la parte perjudicada en tres supuestos: a) cuando la causa sea un incumplimiento de contrato, b) cuando el cliente lo resuelva sin causa justificada o c) cuando el desistimiento del trabajador independiente cause un perjuicio importante al cliente que paralice o perturbe el normal desarrollo de la actividad.

Los acuerdos de interés profesional son instrumentos de regulación específicos que organizan las relaciones individuales sobre la base de un esquema uniforme, que excluye cualquier discriminación entre las personas que participan en la misma empresa; los sujetos negociadores de los acuerdos son los sindicatos o las asociaciones que representen a los trabajadores independientes económicamente dependientes y las empresas para las que ejecutan su actividad.

El artículo 17 LETA atribuye a los órganos jurisdiccionales del orden social la competencia para conocer las pretensiones o los conflictos derivados del contrato celebrado entre el TAED y su cliente, así como las solicitudes de reconocimiento de la condición del TAED y las cuestiones derivadas

de la aplicación e interpretación de los acuerdos de interés profesional, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de la defensa de la concurrencia.

En la Unión Europea, a través del *Informe Supiot* de 1999,[57] se defiende la oportunidad de ampliar el ámbito de aplicación del derecho del trabajo con el objeto de incluir otros tipos de contratos, adaptados a la diversidad de situaciones de trabajo, trabajo subordinado tradicional y trabajo parasubordinado o económicamente dependiente. Dicho informe ha tenido continuidad en el Libro Verde elaborado por la Comisión Europea que plantea la necesidad de reconocer un conjunto de derechos mínimos o condiciones de trabajo mínimas, para todos los prestadores de un trabajo personal, con independencia del carácter de su relación contractual y sobre la incidencia de tales obligaciones exiguas en la creación de empleo y la protección de los trabajadores.

La emergencia de esta nueva forma de empleo se proyecta tanto sobre el mercado de trabajo como sobre el sistema de relaciones laborales, induciendo cambios en la estructura y acción de los sindicatos, sobre todo en la negociación colectiva. En el ámbito de la Unión Europea, el

[57] Supiot, Alain (ed.), *Trabajo y empleo. Transformaciones del trabajo y futuro del derecho del trabajo en Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch- Universidad Carlos III, 1999.

impacto del trabajo económicamente dependiente sobre el sindicalismo ha tenido dos variantes: la inclusión de los trabajadores en los sindicatos ya constituidos y la creación de organizaciones sindicales específicas. En Alemania, el sindicato Unificado del Sector Servicios cuenta con numerosos trabajadores *freelance* entre sus afiliados, mientras en otros sectores los sindicatos han demostrado un escaso interés en relación con esta particular categoría de trabajadores. En Italia, las tres grandes Confederaciones sindicales han creado nuevas estructuras de representación de estos trabajadores, dirigidas a encuadrar trabajadores parasubordinados y atípicos de cualquier sector productivo. En España, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras creó en Cataluña la Federación de trabajadores independientes autónomos.

Las huelgas de los trabajadores independientes reproducen en general el modelo de las huelgas en el sector público, pues en ausencia de un empresario a quién exigir sus reivindicaciones, los profesionales autónomos dirigen su protesta contra los poderes públicos.

La reforma italiana de la Ley de Huelga del 2000 extendió las medidas de garantía de los servidores públicos esenciales a los supuestos de cese colectivo de las prestaciones, con una finalidad de protesta o de reivindicación

de categoría por parte de los trabajadores independientes, profesionales o pequeños empresarios que afecte al funcionamiento de los servidores públicos esenciales, sin llegar a calificar dichos ceses como huelga.

Sin embargo, la legislación positiva de la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea no ofrece –salvo el caso de Italia– las bases para el reconocimiento a favor de los trabajadores independientes económicamente dependientes o parasubordinados de un genuino derecho de huelga, reservado de forma unánime a los trabajadores subordinados.

En el caso de América Latina, a la luz de los ejemplos expuestos podemos encontrar que el trabajo independiente o autónomo, así como el trabajo independiente económicamente subordinado, no encuentra un espacio claro en la legislación de la región. En algunos casos, su regulación es indirecta o contemplada en esquemas de empresa familiar, trabajo familiar o empresas unipersonales, tal y como ocurre en Uruguay.

En Uruguay las *empresas unipersonales*, es el nombre que la legislación atribuyó al antiguo trabajo de los *obreros independientes*, que cuentan con una regulación específica principalmente en materia de seguridad social, tanto en el

plano de la tributación como de las prestaciones. Esta figura le aseguraba a la empresa que contrataba sus servicios, siempre que existiera un contrato escrito e inscrito en el Banco de Previsión Social del que no surgiera el encubrimiento de un contrato de trabajo, que si por obra de un procedimiento de inspección o cualquier otro mecanismo de contralor se determinaba la existencia de una relación laboral encubierta, las consecuencias tributarias se producirían hacia el futuro, asegurando que en ningún caso serían retroactivas a la fecha de inicio del vínculo instrumentado como de prestación de servicios no dependientes.

Lo anterior aparecía en el artículo 178 de la ley No. 16.713 del 3 de septiembre de 1995 derogado más recientemente por la ley No. 18.783 de 19 de julio de 2011 debido a sus efectos claramente negativos. En Uruguay, no hay una legislación del trabajo autónomo desde el ángulo de los derechos laborales, en cambio se encuentra regulado desde el punto de vista de la seguridad social. El artículo 178 de la ley Nº 16.713, establecía un mecanismo de fomento del fraude laboral, siendo esta una de las razones para su derogación; aunado a una serie de cambios ocurridos en el mundo del trabajo, como la convocatoria a los Consejos de Salarios, el fomento a la negociación colectiva y la creación de un proceso laboral autónomo –mucho más breve en tiempo que el que demandaba los juicios laborales que se desenvolvían al amparo del Código General del Proceso– ha

provocado una decaída sustantiva de la figura del "falso autónomo".

Ante la anterior situación que se puede apreciar en todo el mundo, sin duda el derecho del trabajo contenido en el artículo 123 constitucional debe repensarse, de tal manera que otorgue protección a toda persona que realiza una actividad o empleo, sin importar de que este sea subordinado o no, ya que actualmente es el criterio de subordinación el que protege o no a un trabajador.

7. El replanteamiento del artículo 123 constitucional: ¿Es necesaria la transformación del derecho del trabajo en derecho del empleo?

El derecho del trabajo que se desprende del artículo 123 constitucional fue diseñado, tal y como ya se ha señalado, para los trabajadores sujetos a un vínculo de subordinación jurídica y un trabajo estable. Sin embargo, la crisis de la subordinación laboral (**A**) y de la estabilidad en el empleo (**B**), hacen necesario reflexionar sobre la idoneidad del mismo.

a. ¿Adiós al trabajo subordinado en México?

El trabajo independiente, hasta hace algunos años, era la excepción. No obstante, la frontera entre el trabajado subordinado y el trabajo independiente nunca ha sido comple-

tamente clara, sobre todo cuando nos enfrentamos a trabajo independiente económicamente subordinado, al falso trabajo independiente[58] o a lo que actualmente se conoce como la uberizacion del empleo.[59] Sin duda la *Recomendación 198* de la OIT, ayuda a distinguir cuando nos encontramos frente a una relación de trabajo.[60]

Se trata de un fenómeno mundial que aparece también en nuestro país, en donde, cada año se incrementa el número de trabajadores por cuenta propia. De los 52.1 millones que constituyen la fuerza laboral activa del país,

[58] Ginès i Fabrellas, Anna y Gálvez Duran, Sergi; "Sharing economy *vs*. uber economy y las fronteras del Derecho del Trabajo: la (des)protección de los trabajadores en el nuevo entorno digital", *InDret. Revista para el Análisis del Derecho*, Barcelona de 2016, disponible en: http://www.indret.com/pdf/1212_es.pdf (Consultado el 15 de diciembre de 2016).

[59] Supiot, Alain, "Transformaciones del trabajo y porvenir del derecho laboral en Europa", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 18, Marzo, 1999, Ginebra, Suiza, pp. 35-50.

[60] Al respecto, el punto número 11 de la Recomendación 198 señala que: A fin de facilitar la determinación de la existencia de una relación de trabajo, los Miembros deberían considerar, en el marco de la política nacional a que se hace referencia en la presente Recomendación, la posibilidad de: (a) admitir una amplia variedad de medios para determinar la existencia de una relación de trabajo; (b) consagrar una presunción legal de la existencia de una relación de trabajo cuando se dan uno o varios indicios, y (c) determinar, previa consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, qué trabajadores con ciertas características deben ser considerados, en general o en un sector determinado, como trabajadores asalariados o como trabajadores independientes. El texto de la recomendación se puede consultar en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:55:0:::55:P55_TYPE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:REC,es,R198,/Document (Consultado el 15 de diciembre de 2016).

del total de ocupados en el país, el 67.7% opera como trabajador subordinado, 23.1% trabaja de manera independiente o por su cuenta sin contratar empleados, 4.8% se desempeña en los negocios o en las parcelas familiares, contribuyendo de manera directa a los procesos productivos pero sin un acuerdo de remuneración monetaria, y finalmente un 4.4% son patrones o empleadores. Las anteriores cifras nos señalan que uno de cada tres personas no tiene una relación subordinada de trabajo.[61]

b. Un trabajo caracterizado por la inestabilidad

El texto original del artículo 123, en la fracción XXII, en materia de estabilidad señalaba que:

> El patrón que despida a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. Igualmente tendrá esa obligación cuando el

[61] INEGI. Indicadores de ocupación y empleo cifras oportunas durante marzo de 2015, disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/iooe/iooe2015_04.pdf (Consultado el 15 de diciembre de 2016).

> obrero se retire del servicio por falta de probidad de parte del patrón o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrón no podrá eximirse de esta responsabilidad, cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él.

La Corte, sostuvo en una tesis en un primer momento, el 29 de julio de 1936, que cuando el trabajador opta por la reinstalación, no es posible admitir que un patrono esté autorizado para no aceptar el laudo que le ordena reinstalar al obrero, ya que con esto se contraría el espíritu del derecho del trabajo, no puede entenderse que el legislador haya querido garantizar los derechos del obrero y, al mismo tiempo, haya otorgado la posibilidad de que los patronos dejaran de cumplir las obligaciones correspondientes.[62]

En un segundo momento la Corte cambió su criterio. En la ejecutoria de Óscar Cué, del 25 de febrero de 1941, sostuvo que los patrones podían negarse a la reinstalación, pagando daños y perjuicios. Dado que "…siendo la

[62] Trueba Urbina, Alberto, *El nuevo artículo 123*, 2a. ed., México, Porrúa, 1967, p. 246.

reinstalación una obligación de hacer la ejecución forzosa, es imposible."[63]

Según señala Néstor de Buen, durante 1962, el presidente López Mateos intentó restituir a los trabajadores su derecho a la estabilidad, al modificar la fracción XXI, del inciso a), del artículo 123, la cual quedó redactada en la forma siguiente:

> Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado de indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores se dará por terminado el contrato de trabajo.

Asimismo fue adicionada la fracción XXII, con el siguiente párrafo: "La Ley determinará los casos en que el

---

[63] De Buen Lozano, Néstor*, Derecho del trabajo*, 9a. ed., México, Porrúa, 1994, t. I., p. 549.

patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización".[64]

Para algunos autores dicha reforma terminó con la estabilidad absoluta, ya que se "…quebró la rigidez del principio absoluto y originó la pérdida de la seguridad formal de un elevado mandamiento de justicia social que se transforma en relativa".[65]

La estabilidad laboral, a pesar de ser un elemento fundamental que asegura la continuidad del trabajador y la generación de derechos laborales y de seguridad social, ha sido mermada ya sea en el ámbito de las relaciones laborales del sector público y privado. Actualmente la estabilidad laboral se encuentra deteriorada debido a reformas legales, jurisprudenciales e incluso constitucionales en la materia.

Así, por ejemplo, la reforma laboral de 2012 ha abierto la puerta a la disminución de la estabilidad en el empleo, debido a la introducción de modalidades de contratación que se alejan de los contratos de duración determinada al permitir modalidades contractuales sujetas a prueba o de formación. De igual manera, la ley introdujo dos nuevas

---

64 *Idem.*

65 Trueba Urbina, Alberto, *op. cit.,* pp. 257-258.

modalidades contractuales, la relación de trabajo por tiempo indeterminado para labores discontinuas y el trabajo en régimen de subcontratación, que, si bien puede ser por contratación indeterminada, su duración suele ser breve.

En materia jurisprudencial, ya desde larga data, el Poder Judicial ha establecido, en diversas ejecutorias, excepciones al principio de estabilidad para los trabajadores al servicio del Estado, particularmente, en caso de los trabajadores de confianza, quienes "…no pueden válidamente demandar prestaciones derivadas de este derecho con motivo del cese, como son la indemnización o la reinstalación…".[66]

En otros casos, se hace referencia a la fracción XIV, del apartado B, del artículo 123 constitucional, argumentando que éste los limita, "… puesto que pueden disfrutar, los trabajadores de confianza, sólo de las medidas de protección al salario y de seguridad social…".[67]

---

[66] Véase tesis de rubro y datos de identificación: "TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LA FALTA DE ACCIÓN PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL CON MOTIVO DEL CESE PUEDE INVOCARSE DE OFICIO POR EL TRIBUNAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE." (Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. VII, Enero de 1998, Tesis: X. 1o. 34 L, pagina: 1188, registro: 196996, Tesis aislada).

[67] Véase tesis de rubro y datos de identificación: "TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ESTÁN LIMITADOS SUS DERECHOS LABORALES EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN XIV DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL." (Novena Época, Instancia Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la*

Las limitaciones en materia de estabilidad en el empleo, desde hace algunos años, no sólo han sido reafirmadas por el Poder Judicial, las mismas han sido introducidas en la Constitución, generando, según algunos autores, un régimen de limitaciones constitucionales a los derechos humanos.[68] Posibilidad que apareció a partir de la contradicción de tesis 299/2011 de la Suprema Corte. Dicha contradicción estableció el principio *pro homine*, ya que los jueces y operadores jurídicos deben interpretar todo el sistema jurídico nacional e internacional de la manera más favorable a los derechos humanos, salvo en el caso de las restricciones constitucionales.[69] Particularmente la Constitución ha limitado la estabilidad de los trabajadores, en dos casos:

a. El artículo 123 apartado B fracción XIII en su segundo párrafo establece que: Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento

---

Federación y su Gaceta, t. V, Mayo de 1997, Tesis P. LXXIII/97, página: 176, registro: 198723, Tesis aislada).

[68] *Cfr.* Medina Mora F., Alejandra, *et. al.*, *Derechos Humanos y restricciones. Los dilemas de la justicia*, México, Porrúa, 2015.

[69] *Cfr.* Silva García, Fernando, "Derechos Humanos y Restricciones Constitucionales: ¿Reforma Constitucional del Futuro *vs*. Interpretación Constitucional del Pasado? (Comentario a la C. T. 293/2011 del Pleno de la SCJN)", *Cuestiones Constitucionales*, núm. 30, enero-junio de 2014, pp. 251-272.

del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

b. Lo mismo puede señalarse de la reciente reforma educativa, al establecer constitucionalmente en su artículo 3o. fracción III que: "... ley reglamentaria fijará los criterios, los términos y condiciones de la evaluación obligatoria para el ingreso, la promoción, el reconocimiento y la permanencia en el servicio profesional con pleno respeto a los derechos constitucionales de los trabajadores de la educación..."

El tema de la estabilidad de personal docente ya ha sido discutido recientemente por la Suprema Corte, llegando a la conclusión que: la Ley General del Servicio Profesional Docente no viola el derecho humano a la estabilidad en el empleo ya que no se trata de un derecho absoluto. Además de que debe prevalecer el interés superior del menor y el respecto a su derecho fundamental a la educación. La regulación, señala la Corte, no es otra cosa que una modulación

de la estabilidad laboral que fija condiciones a ese derecho y que beneficia a los maestros puesto que no podrán ser removidos, salvo que exista causa justa. No obstante, se puede observar que, al cambiar las condiciones laborales del personal docente, se cambia, entre otras cosas, justamente lo relativo a la estabilidad en el empleo.[70]

La Ley Federal del Trabajo buscó fortalecer la estabilidad en el empleo frente al deseo del empleador de contar con libertad para despedir sin motivo justificado de por medio. Estableciendo solamente causas precisas para que un despido justificado pudiera operar, so pena de condenar al empleador a una indemnización o a una reinstalación que pudiera implicar también el pago de salarios no devengados. También es cierto que las reformas laborales de noviembre de 2012 al introducir el contrato a prueba y de capacitación inicial han generado una ruptura en la estabilidad en el empleo, abriendo la puerta a relaciones laborales precarias.

Así, por ejemplo, el contrato de trabajo por tiempo indeterminado para labores discontinuas, rompe con el principio de continuidad, uno de los elementos fundamentales de

[70] Véase la tesis de rubro y datos de identificación siguientes: "SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. LOS ARTÍCULOS 52, 53, OCTAVO Y NOVENO TRANSITORIOS DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO VULNERAN EL DERECHO HUMANO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO." (Décima Época, Instancia: Pleno, Fuentes: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, t. I, Septiembre de 2015, Tesis: P./J. 31/2015 (10a.), página: 8, registro digital: 2009989, Jurisprudencia).

la estabilidad en el empleo que le permite al trabajador asegurar prestaciones laborales y un régimen de seguridad social presente y futuro.

La normatividad constitucional en los señalados relativos a los cuerpos policiacos y a los docentes, son sólo dos ejemplos que podrían implicar un eclipse a la estabilidad en el empleo en el sector público, donde paradójicamente se había consolidado dicha estabilidad a favor del trabajo, la cual le aseguraba permanencia y continuidad de derechos. El ejemplo resulta válido, porque se puede afirmar que hay un retroceso en materia de estabilidad laboral en la legislación mexicana, tanto en lo público como en lo privado.

A la luz de los hechos y de las recientes reformas constitucionales y legislativas, pareciera que la estabilidad laboral está siendo objeto de modificaciones importantes, tanto en el ámbito del derecho del trabajo como del derecho burocrático.

El relajamiento de la estabilidad laboral en nuestro país, sin duda va a generar más trabajo precario, sin tener garantía alguna de un incremento del empleo,[71] incluso en

[71] *Cfr.* Hualde, Alfredo, *et al.* (coords.), *La precariedad laboral en México. Dimensiones, dinámicas y significados*, México, COLEF/UAM, 2014, p. 462.

el caso de incrementarse el empleo, nos debemos preguntar si queremos más empleo, pero generando trabajadores precarios y pobres.[72]

Como se puede observar, la subordinación y la estabilidad en el empleo, son dos elementos que cada vez aparecen de manera más desfigurada en el derecho laboral mexicano. Situación que hace necesario repensar nuestro modelo de regulación laboral consagrado en el texto constitucional, paradójicamente, como se podrá apreciar más abajo, la misma constitución abre las puertas para ampliar el marco de cobertura que contempla el artículo 123 constitucional (**7**).

8. Trabajo y empleo: Espacios para el derecho del trabajo y el derecho del empleo en el constitucionalismo mexicano

Es evidente que el derecho del trabajo se transforma. Más allá de que la subordinación subsista o no de un individuo a otro o de que se trata de un trabajo independiente o parasubordinado, siempre se va estar en presencia de una relación jurídica entre dos sujetos, a partir del momento en que

[72] *Cfr.* Auvergnon, Philippe, "El fenómeno de los trabajadores pobres: revelador de las funciones y tendencias del derecho social", *Revista Latinoamericana de Derecho Socia*l, núm. 14, enero-junio de 2012, pp. 43-78.

alguien ofrece su fuerza de trabajo a otra persona, y toda relación jurídica produce necesariamente derechos y obligaciones entre las partes contratantes.

En tal sentido, las preguntas se deberían orientar sobre el alcance de los derechos y las obligaciones de cada una de las partes contratantes. Al respecto, la extensión del criterio de subordinación o de la aparición de una relación de parasubordinación resulta trascendente en la medida en que se permite la asalarización de un número importante de empleos.

Otra posibilidad es que el derecho del trabajo deje de lado el binomio trabajador-empleador y de lugar a un derecho común de toda relación jurídica que involucre la prestación de un trabajo o servicio, en donde el empleo[73] realizado, sin importar la existencia o no de subordinación jurídica, se considere un bien jurídico protegido y a quien presta el tra-

[73] El vocablo "empleo" se refiere al ingreso o al encuadramiento en una ocupación, en tanto que "trabajo" es una actividad prestada por la persona. Por otro lado, el vocablo "empleo" tiene diferentes extensiones, ya que no sólo engloba al trabajo subordinado, sino a todo tipo de ocupación, sea subordinada, independiente o de otra naturaleza. Los juristas, pero sobre todo los economistas han utilizado la palabra empleo para designar una globalidad de ocupaciones. Al respecto ver: Petit, Franck, *Droit de l'emploi. Étude juridique des politiques d'emploi*, París, France, Ed. Montchrestien, 2005, pp. 15-16; y Lyon-Caen G., "¿Derecho del Trabajo o Derecho del Empleo?", en *Evolución del Pensamiento Juslaboralista, Estudios en homenaje al Prof. Héctor-Hugo Barbagelata*, Montevideo, 1997, p. 270.

bajo o servicio, un sujeto que requiere protección laboral y social mínima.

Quizás se podría dejar de lado la noción de subordinación, que en realidad nunca fue completamente clara, y no constituyó más que una ficción jurídica que permitió explicar en cierto momento de la historicidad del derecho laboral, la relación jurídica –relación de trabajo- que se establecía entre un trabajador y un empleador, pero que ya no responde a la complejidad de relaciones laborales que se presentan hoy en día. Al respecto se podría pensar en tres posibles alternativas para aplicar a toda actividad laboral:

1. La sustitución de la subordinación como el criterio de calificación de las relaciones laborales, por el de dependencia económica. En donde el grado de protección dependería a su vez de grado de dependencia económica.

2. La determinación de qué se entiende por trabajador autónomo o parasubordinado o por determinados grupos de trabajadores –por ejemplo, aquellos que se desenvuelven en el sector informal– y el grado de protección que se le otorgaría.

3. Considerar que la protección de quien va prestar un trabajo comienza incluso antes de ingresar al empleo, durante el empleo y en caso de pérdida de su empleo.

Afortunadamente, la Constitución mexicana en el artículo 123 párrafo primero no realiza diferencias entre el trabajo independiente y el trabajo dependiente o subordinado, al establecer que: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley…" Dicho párrafo consagra al mismo tiempo el Derecho al Trabajo como el Derecho al Empleo, al señalar que se promoverá la creación de empleo. En ese sentido se puede afirmar que la Constitución Mexicana tiene bases sólidas de las cuales se desprende toda una regulación en materia de empleo. Por lo que se puede establecer que la regulación prevista es para todo tipo de trabajo, con independencia de las circunstancias en que el mismo se produzca.

Incluso la reforma al artículo 123 constitucional del 6 de octubre de 1929, en materia de seguridad social, amplió el alcance de la misma tanto para los trabajadores subordinados como para los trabajadores no asalariados, al establecer que:

> Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios

de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

Una Constitución centenaria que regula los derechos laborales, pero que con la reforma de 1978, cuenta con un concepto amplio de trabajo, que podría ser el mejor puntal para transitar del derecho del trabajo que buscaba proteger a los trabajadores que prestan un trabajo subordinado a un derecho del empleo, que otorga derechos y obligaciones para todos aquellos que participan en una relación jurídica, en donde una persona presta un trabajo a otra, sin importar si este se realiza bajo un esquema dependencia o de independencia jurídica.

Las reformas de 1978 al artículo 123 sobre el derecho al trabajo y el derecho de capacitación y adiestramiento de los trabajadores. Han introducido tres novedades fundacionales:

En primer lugar, el derecho al trabajo, sin que se especifique que este deba ser subordinado o no. Es decir, el derecho a contar con una ocupación o empleo. Dejando de lado, de esta manera, la característica de dependencia o independencia jurídica, pero estableciendo constitucional-

mente las bases del derecho al trabajo de toda persona, sin importar la actividad que esta pretenda realizar.

En segundo lugar, la obligación del Estado y de la sociedad de contribuir al fomento del empleo. Al respecto se podría decir que el Estado se debe interesar de promover el empleo para quien no lo tiene, lo ha perdido o quiere cambiar de empleo. Elementos fundamentales de lo que ahora la OIT conoce como empleabilidad.

En tercer lugar, el derecho a la formación profesional y su vínculo con la educación. Lo anterior quiere decir que el derecho al trabajo inicia desde la formación escolar de los futuros trabajadores y en ese sentido, el estado debe garantizar una formación inicial de calidad, vinculada con las necesidades de la sociedad. Dicha reforma resulta trascendente, en la medida en que se establece bases constitucionales, de lo que ahora se conoce como vínculo escuela-trabajo.

En ese sentido, quizás sea hora de que el derecho al trabajo consagrado en el artículo 123 constitucional sea la fuente, no sólo del derecho del trabajo ya generado, sino también de paso a un derecho del empleo, como derecho.

Fuentes consultadas

Bibliografía

BARBAGELATA, Héctor-Hugo, *La legislación mexicana sobre capacitación y adiestramiento desde la perspectiva del derecho latinoamericano*, México, Editorial Popular de los Trabajadores, 1981.

BARRETO GHIONE, Hugo, *La obligación de formar a cargo del empleador. Una relectura del derecho del trabajo en clave de formación*, Montevideo, FCU, 2001.

BEBER ESPARZA, Jorge Edmundo, *Capacitación y adiestramiento en el trabajo. Ensayos para la consolidación de un sistema*, México, Editorial Empires, 1982.

BENOIT, Aude, *Droit de l'emploi*, Paris, Presses Universitaires de Grenoble, 1995.

DE BUEN LOZANO, Néstor*, Derecho del trabajo*, 9a. ed., México, Porrúa, 1994, t. I.

_____, *Derecho del Trabajo*, 14a. ed., México, Porrúa, 2000, t. II.

DE LA CUEVA, Mario, *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*, México, Porrúa, 1989.

_____, "La Constitución de 5 de febrero de 1857", en IZQUIERDO y De la CUEVA, Ana Luisa (comp.), *El humanismo jurídico de Mario de la Cueva (Antología)*, México, UNAM/FCE, 1994, p. 295.

ERMIDA URIARTE, Óscar, "Prólogo", Barreto Ghione, Hugo, *La obligación de formar a cargo del empleador. Una relectura del derecho del trabajo en clave de formación*, Montevideo, FCU, 2001.

FERRER MUÑOZ, Manuel y LUNA CARRASCO, Juan Roberto, *Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano*, México, UNAM, 1996.

GARCÍA CRUZ, Miguel, *Raíz y horizonte de los derechos "sociales" en la Constitución Mexicana* [en línea], México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/61/pr/pr25.pdf (Consultado el 11 de junio de 2016).

_____, "La seguridad social" en *México: cincuenta años de Revolución, II. La vida social,* México, FCE, 1961.

GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto *et al.*, "La Pluralidad de los grupos vulnerables: un enfoque interdisciplinario", en VALADÉS, Diego y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo (coords.), *Derechos Humanos: Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 225-243, disponible en: http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/94/13.pdf

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, "Comentario", en González, María del Refugio (ed.), *La formación del Estado mexicano*, México, Porrúa, 1984.

HUALDE, Alfredo *et. al.* (coords.), *La precariedad laboral en México. Dimensiones, dinámicas y significados*, México, COLEF/UAM, 2014.

LYON-CAEN, G., "¿Derecho del Trabajo o Derecho del Empleo?", en *Evolución del Pensamiento Juslaboralista, Estudios en homenaje al Prof. Héctor-Hugo Barbagelata*, Montevideo, 1997.

MEDINA MORA, F., Alejandra, *et al.*, *Derechos Humanos y restricciones. Los dilemas de la justicia*, México, Porrúa, 2015.

MENDIZÁBAL BERMÚDEZ, Gabriela, *La Seguridad social en México*, México, Porrúa, 2007.

PETIT, Franck, *Droit de l'emploi. Étude juridique des politiques d'emploi*, París, Ed. Montchrestien, 2005.

RABASA, Emilio O., *El pensamiento político del Constituyente de 1824 (Integración y realización)*, México, UNAM, 1986.

_____, *La Constitución y la Dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1999.

RADBRUCH, Gustavo*, Introducción a la filosofía del derecho*, México, FCE, 1955.

REMOLINA ROQUEÑÍ, Felipe, *El artículo 123 Constitucional*, México, IMSS, 2000.

SÁNCHEZ VARGAS, Gustavo, *Orígenes y evolución de la seguridad social en México*, México, UNAM, 1963.

SILVA García, Fernando, "Derechos Humanos y Restricciones Constitucionales: ¿Reforma Constitucional del Futuro *vs*. Interpretación Constitucional del Pasado?" (Comentario a la C. T. 293/2011 del Pleno de la SCJN), *Cuestiones Constitucionales*, núm. 30, enero-junio de 2014, pp. 251-272.

SUPIOT, Alain (bajo la dirección de) *Au-delà de l'emploi*, Flammarion, Paris, 1999.

_____, (ed.), *Trabajo y empleo*. *Transformaciones del trabajo y futuro del derecho del trabajo en Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch-Universidad Carlos III de Madrid, 1999.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1989*, México, Porrúa, 1989.

TRUEBA Urbina, Alberto, *El nuevo artículo 123*, 2a. ed., México, Porrúa, 1967.

ULLOA, Berta, "La lucha armada", *Historia General de México*, México: El Colegio de México, 1976, t. IV.

ZARCO, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, México, El Colegio de México, 1957.

_____, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857*, México, El Colegio de México, 1956, t. I.

Hemerografía

AUVERGNON, Philippe, "El fenómeno de los trabajadores pobres: revelador de las funciones y ten-

dencias del derecho social", *Revista Latinoamericana de Derecho Socia*l, núm. 14, enero-junio de 2012, pp. 43-78.

BARTRA, Armando, "¿A dónde irán los excluidos si el sistema es global?", *Revista del Senado de la República,* LVII Legislatura, 2000.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, "El derecho social", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, julio-septiembre, tomo XV, núm. 59, 1965, pp. 633-660.

_____, "Raíz y horizonte de los derechos "sociales" en la Constitución Mexicana" [en línea], *CODHEM*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, mayo 2003, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/61/pr/pr25.pdf> (Consultado el 11 de junio de 2016).

GINÈS I FABRELLAS, Anna y GÁLVEZ DURAN, Sergi, "Sharing economy *vs*. uber economy y las fronteras del Derecho del Trabajo: la (des)protección de los trabajadores en el nuevo entorno digital", *InDret. Revista para el Análisis del Derecho*, Barcelona, 2016, disponible en: http://www.

indret.com/pdf/1212_es.pdf (Consultado el 15 de diciembre de 2016).

LASTRA LASTRA, José Manuel, "Principios ordenadores de las relaciones de trabajo", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 100, enero-abril 2001, pp. 165-208.

SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, Alfredo, "Los alcances del derecho del empleo: su lugar en la legislación internacional y nacional", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo* [en línea], vol. 1, núm. 1, enero-marzo de 2013, pp. 1-36, disponible en: http://adapt.it/EJCLS/index.php/rlde_adapt/article/viewFile/77/129

_____, "La capacitación y adiestramiento en México: regulación, realidades y retos", *Revista Latinoamericana de Derecho Social* [en línea], núm. 5, julio-diciembre 2007, pp. 191-228, disponible en: http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlads/cont/5/art/art10.pdf

Tesis y jurisprudencia

"TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LA FALTA DE ACCIÓN PARA DEMANDAR LA REINSTALACIÓN O LA INDEMNIZACIÓN CONSTITUCIONAL CON MOTIVO DEL CESE PUEDE INVOCARSE DE OFICIO POR EL TRIBUNAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE." (Novena Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. VII, Enero de 1998, Tesis: X. 1o. 34 L, pagina: 1188, registro digital: 196996, Tesis aislada).

"TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. ESTÁN LIMITADOS SUS DERECHOS LABORALES EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN XIV DEL APARTADO B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL." (Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. V, Mayo de 1997, Tesis P. LXXIII/97, página: 176, registro digital: 198723, Tesis aislada).

"SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. LOS ARTÍCULOS 52, 53, OCTAVO Y NOVENO TRANSITORIOS DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO VULNERAN EL DERECHO HUMANO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO." (Décima Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, t. I, Septiembre de 2015, Tesis: P./J. 31/2015 (10a.), página: 8, registro digital: 2009989, Jurisprudencia).

Otras fuentes de consulta

Acta Constitutiva de la Federación. Crónicas, México, Secretaría de Gobernación, Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, Comisión para la conmemoración del Sexquincenario de la República Federal y del Centenario de la Restauración del Senado, 1974.

Ocupación [en línea], México, INEGI, 2011, disponible en: <http://dgcnesyp.inegi.org.mx/cgi-win/bdiecoy.exe/603?s=est&c=13033>

Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 2013.

Los efectos materiales del constitucionalismo social mexicano. Una perspectiva de la sociología del derecho

Rodrigo Meneses Reyes*

1. Introducción

El propósito de este capítulo es analizar los efectos materiales y simbólicos que tuvo el constitucionalismo social mexicano en la redistribución y fraccionamiento del territorio, particularmente en el contexto urbano. Intentaré mostrar dos procesos paralelos. Por un lado, la manera en que algunos Ministros de la Corte en funciones durante la Quinta y la Sexta Época (1917-1968) lograron ajustar de manera contingente y discrecional el discurso político con las necesidades de la población dentro del orden constitucional posrevolucionario; proceso al que denominaré jurisprudencia social posrevolucionaria.[1] Por otro lado, los efectos que tuvo

* Director de la División de Estudios Jurídicos del CIDE. Algunos fragmentos de este documento han sido expuestos y discutidos previamente en Meneses Reyes, Rodrigo, *Legalidades públicas: El derecho, los ambulantes y las calles del centro de la ciudad de México (1930-2010)*, México, UNAM-CIDE, 2011; Meneses Reyes, Rodrigo, "Los litigios por la calle: el ambulantaje en la ciudad de México y la justicia federal", *Estudios sociológicos,* El Colegio de México, vol. XXXII, núm. 94, enero-abril, 2014, pp. 73-102.

[1] Las Épocas son los periodos en los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación agrupa por fecha sus criterios. Se dividen en dos grandes períodos: antes y

este proceso en la configuración judicial de dos formaciones espaciales concreta de poseer y distribuir el territorio: la vivienda obrera y las colonias proletarias.

Parto de dos supuestos importantes. El primero, que todo proceso de cambio constitucional, como el que supuso el de 1917, representa un momento de reconfiguración (o al menos la posibilidad de reconfigurar jurídicamente) de las posiciones sociales y espaciales que ocupa la población sobre el territorio. El segundo, es que este proceso cuya expresión puede declararse oficial al momento de proclamar el texto constitucional, requiere de la intervención de los Jueces en la medida en que son las autoridades facultadas para determinar los límites y alcances de los derechos, a través del procesamiento de los conflictos sociales.[2]

A partir de este planteamiento intentaré romper con una visión estática y sempiterna del constitucionalismo social mexicano (en tanto un conjunto de iniciativas jurídicas preestablecidas para balancear los términos de las relaciones

después de la Constitución de 1917. Los criterios de la Primera a la Cuarta Época, (antes de 1917), hoy son inaplicables (no vigentes), y por ello se agrupan dentro de lo que se ha dado en llamar "jurisprudencia histórica". Los criterios de las Épocas Quinta a la Décima (de 1917 a la fecha), comprenden lo que se considera el catálogo de la "jurisprudencia aplicable" o vigente. No hay un criterio establecido que defina cuándo deba cambiarse de Época. Tradicionalmente estas transiciones han obedecido a reformas constitucionales u organizacionales al interior de la Corte.

[2] Clark, Gordon L., *Judges and the cities. Interpreting local autonomy*, Chicago, University of Chicago, 1985.

sociales entre el Estado, la clase empresarial, los obreros y los campesinos) para introducir una perspectiva más dinámica, que intenta subrayar el carácter contingente, selectivo e instrumental que supuso la interpretación judicial del texto constitucional para hacer frente a dos procesos sociales: el crecimiento de la población urbana y la necesidad de vivienda para dicha población.[3]

Son diversos los motivos que justifican recuperar la experiencia jurídica que supuso el trabajo de la Quinta y Sexta Épocas de la Suprema Corte, particularmente en lo que corresponde al proceso de "puesta en marcha" del texto constitucional del 17.[4] Por un lado, porque una de las preguntas siempre presentes en el análisis del derecho tiene que ver con su eficacia, es decir, con las posibilidades de transformar la vida social. Por el otro, porque una de las preguntas constantes en los estudios sociojurídicos latinoamericanos tiene que ver con el papel que juegan los Jueces en el reconocimiento y definición de los derechos en la vida cotidiana.[5]

[3] Sólo para dar una idea de las dimensiones de este proceso, se sabe que entre 1940 y 1970 la población urbana en México pasó del 22% al 42.3%. En Bazán, Lucía, *Cuando una puerta se cierra cientos se abren. Casa y familia: los recursos de los desempleados de la refinería 18 de marzo*, México, Antropología-CIESAS, 1999.

[4] Blankenburg, Erhard, "La mobilisation du droit. Les conditions du recours et du non-recours à la justice", *Droit et société*, vol. 28, núm. 1, 1994, pp. 691-703.

[5] Ríos Figueroa, Julio, "Sociolegal studies on Mexico", *Annual Review of Law and Social Science,* vol. 8, 2012, pp. 307-321.

2. Propiedad y jurisprudencia social posrevolucionaria

Dentro del campo jurídico mexicano pareciera haber consenso en explicar el carácter social de la Constitución de 1917 a partir del reconocimiento y protección jurídica de los derechos de dos grupos sociales específicos: campesinos y obreros. Para los primeros, se creó un régimen *sui generis* de tenencia de la tierra, expresado esencialmente en el artículo 27 constitucional. Para los segundos, se creó un régimen novedoso de garantías dentro y entorno a los espacios y relaciones laborales, que tuvo como mecanismo de expresión el artículo 123 constitucional.[6]

Una revisión de opiniones esgrimidas por algunos abogados durante la primera parte del siglo XX parece dar cuenta de la importancia que supuso la configuración de un nuevo régimen de propiedad en la consolidación del constitucionalismo social mexicano. Así, por ejemplo, para Hilario Medina "desde el punto de vista social, la constitución se define por el régimen de la propiedad. Éste y la forma del gobierno son cosas inseparablemente ligadas".[7]

---

[6] Sayeg Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano: la integración constitucional de México (1808-1988)*, México, FCE, 1991.

[7] Medina, Hilario, "La constitución político social", *Revista de la Universidad de México*, núm. 23-24, septiembre-octubre de 1932, pp. 383-399.

Sin embargo, si como sostiene Martín Díaz y Díaz "las transformaciones en la conformación orgánica de la sociedad determinan y corresponden a cambios importantes en las relaciones sociales de propiedad y a la forma jurídica en que éstas se expresan",[8] entonces una pregunta pendiente tiene que ver con cuáles fueron los procesos jurídicos a través de los que diferentes sectores de la sociedad, como la clase obrera, supieron o pudieron allegarse a nuevas formas de poseer el territorio.

En otras palabras, aunque jurídicamente ha sido ampliamente documentado el proceso de repartición y fraccionamiento de grandes extensiones de propiedad privada en favor de los sectores campesinos a partir de la creación del régimen ejidal de tenencia de la tierra, aún no se sabe enteramente cuál fue el proceso mediante el que tanto los trabajadores industriales como otros grupos sociales se allegaron de un espacio al cual llamar propio, particularmente en el contexto urbano.

Desde una perspectiva sociológica, diversos autores han sostenido que este proceso requirió de una serie de políticas y acciones contingentes que lograron institucionalizarse

[8] Díaz y Díaz, Martín, *Ensayos sobre la propiedad,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 13.

hasta bien entrados el siglo XX,[9] particularmente mediante la creación de sistemas de financiamiento para la construcción de vivienda social.[10]

Como recuerda García Peralta, en el caso particular de los trabajadores industriales "aunque el artículo 123 Constitucional establecía la obligación de patrones de empresas que emplearan a más de 100 trabajadores de proporcionarles 'habitaciones cómodas e higiénicas', tal intención distaba de constituir una preocupación real por atender el problema social de la vivienda, y se inscribía en la política de previsión social de los derechos laborales que establecía la Constitución".[11]

Detrás de esta explicación sociológica subyacen dos elementos jurídicamente relevantes. Por un lado, el recono-

---

9 Pues como sostienen Azuela y Cruz: "Durante los años setenta, se produjo en México una renovación del marco institucional y el discurso oficial relativos a la cuestión urbana. Aparecieron algunos intentos para redefinir las relaciones entre el aparato gubernamental y los sectores populares de las ciudades; se crearon nuevos organismos para el financiamiento de la vivienda, la regularización de la tenencia de la tierra y la introducción de infraestructura y servicios urbanos; y se aprobaron ordenamientos jurídicos que proclamaban una transformación del papel del estado en los procesos urbanos". Azuela, Antonio y Cruz Rodríguez, María Soledad, "La institucionalización de las colonias populares y la política urbana del DDF, 1940", *Sociológica,* México, año 4, núm. 9, enero-abril, 1989, pp. 111-113.

10 Perló Cohen, Manuel, *Estado, vivienda y estructura urbana en el cardenismo*, México, IIS-UNAM, Cuadernos de Investigación Social, núm. 3, 1981.

11 García Peralta, Beatriz, "Vivienda social en México (1940-1999): actores públicos, económicos y sociales, *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, vol. 3, núm. 5, 2010, p. 38.

cimiento explícito en el texto constitucional de la obligación patronal para otorgar habitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores. Por el otro, la falta de voluntad o recursos por parte de la autoridad para hacer efectiva esta garantía, misma que al menos jurídicamente podía ser oponible mediante la vía de amparo.[12]

Efectivamente, una muestra de los conflictos judiciales resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los años posteriores a la promulgación de la Constitución de 1917 parece comprobar, en lo esencial, la importancia que el juicio de amparo tuvo en el procesamiento institucional de conflictos concretos entre obreros y campesinos, por un lado, y grandes propietarios privados, por el otro.

Así, por ejemplo, en 1965 González Casanova reportó que, entre 1917 y 1960, de un total de 3,700 ejecutorias en que el Presidente de la República aparecía como autoridad responsable, la SCJN amparó a los quejosos en un 34% de ocasiones.[13] Y, lo que es más, un análisis de las sentencias ejecutorias de 1917 a 1940 por quejoso, acto reclamado y fallo indica que aunque el catálogo de litigantes es muy

[12] Truchuelo, José María, "En defensa de la constitución de 1917", en *El Pensamiento Mexicano sobre la Constitución de 1917*, México, INEHRM, 1987, pp. 273-307.

[13] González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Ediciones Era, 1967.

variado, el principal objeto del conflicto se reducía a conflictos por un mismo pedazo de territorio nacional entre miembros de clases o grupos sociales opuestos:

De un total de 1,470 quejosos 140 son compañías petroleras; 186 son bancos y otras compañías comerciales; 644 son propietarios de tierras; 30 son autoridades y otros funcionarios y empleados; 27 son campesinos y 13 obreros. El resto (430) resulta de más difícil ubicación en cuanto a su status social, o en sus demandas no juega un papel que pueda caber en las categorías señaladas. De los datos anteriores se deduce que por lo menos el 66% de los quejosos son propietarios extranjeros y mexicanos (compañías, bancos, terratenientes, etc.) y es muy probable que la proporción aumente en cuanto se haga un análisis más detallado. Por lo que respecta a los actos reclamados en este periodo de 1917-1940 corresponden, en un 44%, a medidas del Ejecutivo que limitan concretamente los derechos de los grandes propietarios: reparto de latifundios (460), declaraciones de aguas nacionales (136), expropiaciones (52).[14]

En cierta forma, las tendencias identificadas por González Casanova no sólo permiten comprobar las predicciones de Truchuelo[15] sobre la importancia que tendría el juicio de

[14] *Ibidem*, pp. 33 y ss.
[15] Truchuelo, José María, *op. cit*.

amparo en la protección de nuevas formas jurídicas de fraccionamiento y repartición de la propiedad privada; también sugieren que aunque en el texto constitucional pudieron estar reconocidos diferentes derechos y regímenes de propiedad, en la práctica, estos derechos y regímenes no siempre fueron respetados ni aceptados por toda la población ni por todas las autoridades.

A partir de estos elementos, resulta relativamente claro que independientemente del carácter social que pudo tener el texto constitucional de 1917, su proceso de aplicación a la vida social requirió, entre otras cosas, la intervención de la autoridad judicial. Dicha intervención que, como se muestra más adelante, al menos en un ámbito concreto supuso la configuración judicial de nuevas formas e interpretaciones jurídicas para satisfacer o limitar las demandas de vivienda por parte de la población.

Es a este proceso de producción jurídica al que he denominado "jurisprudencia social posrevolucionaria" y que trata de dar cuenta de un modelo estructural de administración del poder público,[16] que tuvo como rasgo esencial el reconocimiento judicial de los roles sociales que se esperaba que los individuos desempeñaran dentro de la estructura

[16] Clark, Gordon L., *op. cit*.

social posrevolucionaria y luego tratar de insertarlos en el imaginario legal y en la estructura material de la sociedad, a partir de configuraciones espaciales concretas, pero siempre en un ámbito discrecional y contingente.

3. ¿Habitaciones cómodas e higiénicas?

Las principales características de este constructo teórico que denomino "jurisprudencia social" pueden ser claramente ilustradas mediante la forma en que los Ministros de la Corte resolvieron un conflicto generado en 1932, por la intención del Estado de expropiar un pedazo de concreto de una propiedad ubicado en Veracruz, con el objetivo de proveer acceso a la vivienda a los sectores obreros.[17]

Antes de pasar revista al caso enunciado conviene recordar que, durante aquellos años, una gran parte de la legitimidad del Estado posrevolucionario descansaba sobre su compromiso declarado con la justicia social. El proceso de fraccionamiento y repartición de tierras, que en buena parte descansaba en la reforma agraria, era el componente principal de ese proyecto y se basó en la expropiación de las

[17] Un recuento sobre el contexto en que tuvo lugar este proceso puede ser visto en Perló Cohen, Manuel, *op. cit*; Azuela Antonio y Meneses Reyes, Rodrigo, "The everyday formation of the urban space: Law and poverty in Mexico City", en *The Expanding Spaces of Law. A Timely Legal Geography*, Stanford University Press, 2014.

grandes propiedades –latifundios– y su distribución entre los campesinos.

Es posible entonces al menos imaginar que la expropiación de tierras para proveer a los pobres de un espacio propio, en el contexto urbano, pudo haber sido también una práctica gubernamental consistente con las metas sociales del régimen, en un momento en que una parte considerable de la población no tenía acceso a la vivienda, o si lo tenía carecía de los servicios urbanos básicos.[18]

En el caso concreto,[19] resulta evidente que para el propietario original el proceso expropiatorio había sido ilegal toda vez que estaba orientado a satisfacer las necesidades individuales (poseer una vivienda) de un grupo social particular (la clase obrera) y no para satisfacer una necesidad colectiva, lo que justificaría la causa de utilidad pública que legitimaría el proceso expropiatorio. Para los Ministros que resolvieron el caso:

> …con relación a que las expropiaciones, sostenía hasta entonces que únicamente tiene el carácter de utilidad pública, cuando se susti-

[18] Meneses Reyes, Rodrigo, *op. cit*.

[19] AAR 12914/32. Véase "EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA". (Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XLV, p. 4798, registro digital: 335405, Tesis Aislada).

tuye la colectividad, llámese Municipio, Estado o Nación, en el goce de la cosa expropiada, pero que nunca podía ser legal cuando se privara de su propiedad a una persona, para beneficiar a un grupo particular, individuo, sociedad o corporación". La nueva concepción jurídica de la propiedad [introducida en el artículo 27 constitucional] no la reputa ya como un derecho absoluto, sino como una *función social*, y permite que la expropiación pueda llevarse a cabo, no sólo por el antiguo concepto restringido de utilidad pública, sino, además, por razones de interés social, ya que el individuo no tiene el derecho de conservar improductivos sus bienes […] pues, para cumplir con este trascendental deber, el Estado, en su carácter de administrador de los intereses públicos, y de órgano destinado a satisfacer *las imperiosas necesidades populares,* tiene el deber indeclinable de intervenir, con la energía y rapidez que el caso reclame, a fin de impedir que la propiedad fecunda se vuelva estéril, que el equilibrio económico se rompa o que el progreso nacional se estanque. La expropiación por razones de utilidad social, se caracteriza por la tendencia a satisfacer, de un modo directo o inmediato, las ne-

> cesidades de determinada clase social, pero mediata o indirectamente, las de la colectividad, sin que los bienes expropiados dejen de continuar bajo el régimen de propiedad privada. *Así acontece tanto en el fraccionamiento de los grandes latifundios o en su colonización, en beneficio de las clases campesinas, como en el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros. En estos casos, es indudable que los directamente beneficiados, son los individuos pertenecientes a estos dos grandes grupos sociales; pero a la postre, lo es la sociedad, por la interdependencia que la vida moderna ha establecido entre ésta y aquélla*.[20] (Las cursivas son mías).

En esta resolución no sólo es posible observar la introducción del principio de "función social de la propiedad" como medio para interpretar los alcances del artículo 27 constitucional.[21] También es posible apreciar la manera en

[20] *Idem*.

[21] Quizás sea la resolución del Amparo 605/36 en donde los Ministros de la Quinta Época expresaron claramente su intención para introducir el principio de "función social de la propiedad" como medio para interpretar los alcances del artículo 27 constitucional: "DERECHO DE PROPIEDAD. EL CONSTITUYENTE DE QUERETARO PRETENDIO BORRAR EL CONCEPTO CLASICO QUE ESTABLECIA

que un conjunto de actores jurídicos (los Ministros de la Corte) desarrollaron un argumento concreto para equiparar el fraccionamiento de los grandes latifundios o su colonización, en beneficio de las clases campesinas (que no es otra cosa sino el proceso de constitución de propiedades ejidales), con el fraccionamiento y urbanización de terrenos destinados a construir habitaciones baratas e higiénicas para obreros, y así legitimar la intervención del Estado en la materia. Finalmente, es importante destacar que el caso tuvo como origen un proceso expropiatorio, es decir, una intervención estatal directa sobre el espacio, para recuperar un pedazo del territorio nacional y reasignar sus usos y funciones.

Como veremos más adelante, estos tres elementos (la intervención del Estado mediante un proceso expropiatorio, la idea de que dicho proceso estaba fundado en una necesidad social consistente en proveer de tierras a las clases trabajadoras y la posibilidad de que este proceso

---

EL DERECHO DE PROPIEDAD COMO UNA FACULTAD ABSOLUTA, INTOCABLE, SUSTITUYENDOLO POR EL CONCEPTO QUE RECONOCE LA PROPIEDAD PRIVADA COMO UNA FUNCION SOCIAL. DE TAL MANERA, QUE LA PROPIEDAD PRIVADA NO FUESE UN DERECHO EXCLUSIVO DE UN INDIVIDUO, SINO UN DERECHO SUBORDINADO AL BIENESTAR COLECTIVO. No se puede concebir que el Constituyente de Querétaro, que incorporó al texto de la Ley Fundamental la ideología de la revolución mexicana, haya querido retroceder respecto de la legislación anterior, sino todo lo contrario, quiso avanzar en el terreno ideológico". (Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Informes, Página: 35, registro digital: 817408, Tesis Aislada).

fuera el símil urbano del reparto agrario) se posicionaron, a partir de entonces, como un dispositivo en manos del Estado para satisfacer las necesidades de contar con una vivienda, por parte de la población urbana.

No obstante, en el caso de la obligación patronal de dotar de habitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores, durante el mismo periodo en que se resolvió este conflicto, es fácil encontrar otras resoluciones judiciales en donde los Ministros de la Corte no sólo limitaron la capacidad del Estado para hacer cumplir la obligación patronal establecida en el 123 constitucional; sino que también limitaron los alcances de dicha obligación.

Así, por ejemplo, ya para la década de 1940 la Corte declaró inconstitucional, en diversas ocasiones, una serie de disposiciones reglamentarias que tenían como fin hacer cumplir la obligación patronal de construir dichas viviendas pues "la fracción XII del artículo 123 de la Carta Magna, únicamente obliga a que se proporcione a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas, mas no a construirlas, resultando en consecuencia, contrario al Pacto Fundamental en sus artículos 89 y 123".[22]

[22] ARMT 3597/43; ARMT 3809/42; A 9067/42; ARMT 3376/42. Véase "HABITACIONES PARA LOS OBREROS, INCONSTITUCIONALIDAD DEL REGLAMENTO QUE OBLIGA A LOS PATRONOS A CONSTRUIR LAS" (Quinta Época, Instancia: Cuarta

Asimismo, los Ministros de la Corte sostuvieron que, para que dicha obligación tuviera lugar era necesario "que los empresarios fueran capacitados para conocer los procedimientos seguidos por la autoridad correspondiente, a efecto de que se les oiga y estén capacitados, en su caso, para acreditar su capacidad económica"[23] y que, para que este proceso tuviera lugar, no sólo era necesario un pronunciamiento oficial de las autoridades federales, sino también que las autoridades locales (estatales) fijaran las condiciones y plazos en que se debía cumplir con esta obligación:

> …de tal suerte que no habiéndose demostrado en autos que el Ejecutivo del Estado hubiese dictado las medidas o acuerdos conducentes para tal fin, no puede hacerse exigible de mo-

Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXXXII; p. 4605; registro digital: 373806, Tesis Aislada); "HABITACIONES PARA LOS TRABAJADORES" (Quinta Época, Instancia: Cuarta Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXXXII; p. 4605, registro digital: 373807, Tesis Aislada); "REGLAMENTO DE LA FRACCION III DEL ARTICULO 111 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO (DEL 24 DE FEBRERO DE 1942)" (Quinta Época, Instancia: Cuarta Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXXXII, p. 2882, registro digital 2882, Tesis Aislada); "HABITACIONES PARA LOS TRABAJADORES" (Quinta Época, Instancia: Cuarta Sala, Tomo LXXXII, p. 2883, registro digital: 373691; Tesis Aislada); "HABITACIONES PARA LOS OBREROS, PROCEDENCIA DE LA SUSPENSION CONTRA EL REGLAMENTO QUE LAS ESTATUYE" (Quinta Época, Instancia: Cuarta Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXXVI; p. 2641, registro digital: 375334, Tesis Aislada).

[23] ARMT 5733/39. Véase "TRABAJADORES, HABITACIONES PARA LOS". (Quinta Época, Instancia: Cuarta Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXV, p. 78, registro digital: 377913, Tesis Aislada).

> mento la obligación de cuenta, sin que pueda considerarse que la fijación de aquellas condiciones suspende el contenido del mandato constitucional.[24]

El conjunto de casos hasta aquí expuestos parece demostrar, en lo esencial, el carácter contingente y discrecional con que los Ministros de la Corte en funciones durante la Quinta Época interpretaron los alcances y límites de un precepto constitucional (otorgar habitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores) para, en algunos casos, legitimar la intervención del Estado y, en otros casos, proteger los intereses de los empresarios.

Sin embargo, como veremos en el apartado siguiente, esto no supuso una falta de reconocimiento de las necesidades de la población por allegarse de una vivienda, particularmente en el ámbito urbano; por el contrario, parece haber enmarcado un proceso paralelo de constitución jurídica de espacios habitacionales que dependían, en buena medida, de la disposición y voluntad por parte del Estado para intervenir la realidad social.

---

[24] ADMT 6203/51. Véase "HABITACIONES PARA LOS TRABAJADORES OBLIGACION DE LOS PATRONOS DE PROPORCIONARSE LAS". (Quinta Época, Instancia: Cuarta Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CXII, p. 1452, Tesis Aislada).

4. Las colonias proletarias

Al menos en el plano normativo, el régimen de propiedad expresado en el texto constitucional de 1917 no sólo propuso una división ideal de clases sociales (obreros y campesinos), sino que también introdujo formas espaciales concretas para fraccionar la propiedad privada en favor de dichos sectores sociales. De hecho, como sugiere uno de los casos anteriormente expuestos, podríamos sostener que, si para los campesinos se imaginó el régimen ejidal de tenencia de la tierra como un mecanismo para asegurar el reparto del territorio nacional, para los obreros este proceso tuvo una representación material concreta: la vivienda cómoda e higiénica.

Sin embargo, es posible sostener también que, frente a esta división normativa de los espacios físicos y sociales, uno de los principales retos que enfrentaron los gobiernos posrevolucionarios fue el de lidiar con los intereses y necesidades de otros sectores sociales que, a pesar de ser numerosos, no se insertaban necesariamente en la estructura de clases propuesta.[25]

[25] Meneses Reyes, Rodrigo, *op. cit*.; Azuela, Antonio y Meneses Reyes, Rodrigo, *op. cit*.

Como se ha visto en el apartado anterior, es posible establecer que desde la década de los años treinta, varios gobiernos locales de todo el país comenzaron a utilizar el poder expropiatorio con el propósito de dar acceso a la vivienda a un sector poblacional (obreros) mediante la formación de lo que entonces se denominó habitaciones cómodas e higiénicas.

Es probable también que, dados los intereses económicos y empresariales involucrados, la puesta en marcha de este procedimiento haya requerido un ajuste en las formas de acción estatal. Efectivamente, tanto en la narrativa jurisprudencial como en la historiografía urbana, es posible identificar una transición discursiva que va de las habitaciones cómodas e higiénicas reservadas para el sector obrero, a una formación espacial más amplia y heterogénea, genéricamente denominada colonias proletarias.

Como recuerda Manuel Perló[26] aunque esta denominación sería abandonada años después para dar pauta a otras formas de denominar el espacio apropiado por los sectores populares (ejemplos: ciudades perdidas, asentamientos irregulares), el mismo hecho de que el discurso gubernamental utilizara la denominación de *colonia proleta-*

[26] Perló Cohen, Manuel, *op. cit*.

ria, nos da una idea del rol que se esperaba que jugaran estos espacios urbanos en ese momento.

Así, es importante aclarar que una condición favorable para el desarrollo de este proceso fue el hecho de que, desde 1936, la legislación sobre expropiación autorizó la recuperación de tierras para una amplia serie de propósitos, tales como la creación de nuevos centros de población o incluso la distribución de la riqueza concentrada en pocas manos.[27]

En el ámbito político, este proceso ha sido interpretado como un eslabón más en el proceso de corporativización de la sociedad. Bajo esta óptica, se da por sentado que si este proceso existió fue debido a que las organizaciones de colonos se convirtieron en parte del partido oficial (PRI). Sin embargo, sostener que este proceso de reconfiguración del espacio pudo tener un tinte político, y ser aprovechado por el mismo sistema para allegarse de un mayor número de simpatizantes, no significa que se haya librado esencialmente fuera de la legalidad.

En este contexto, los Gobernadores de al menos tres Estados en todo el país (Puebla, Veracruz y Coahuila) comen-

[27] Azuela, Antonio y Meneses Reyes, Rodrigo, *op. cit*.

zaron a utilizar la facultad expropiatoria con el fin de crear colonias proletarias en los años treinta. No es sorprendente que los propietarios afectados se opusieran a dichas expropiaciones a través de acciones de amparo, como en el caso anteriormente expuesto.[28] Tampoco es sorprendente que, durante algunos años, la Corte hubiera ensayado diferentes formas de resolver este tipo de controversias.[29] Sin embargo, lo que sí destaca en el análisis de algunos casos judiciales procesados por la Corte es el complejo proceso de negociación en que debían participar los pobladores para ser considerados como miembros de una colonia proletaria.

Como recuerdan Azuela y Cruz[30] durante buena parte de la década de 1940, los conflictos enmarcados en el proceso de constitución jurídica de las colonias proletarias supusieron una nueva política en materia social en la Ciudad de México, puesto que se comenzó a utilizar de manera extensa la facultad expropiatoria del Estado para proveer alojamiento a los sectores más pobres, en diferentes zonas de la periferia de la capital.[31]

---

[28] AAR 12914/32. Véase "EXPROPIACION POR CAUSA DE UTILIDAD PUBLICA". (Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XLV; p. 4798, registro digital: 335405, Tesis Aislada).

[29] Azuela, Antonio y Meneses Reyes, Rodrigo, *op. cit*.

[30] *Idem*.

[31] Sólo para dimensionar los alcances que tuvo esta iniciativa en el contexto de la Ciudad de México, conviene recordar que "De acuerdo con la Memoria de

No obstante, aunque normativamente este proceso tenía como origen un decreto expropiatorio, en los hechos, es posible establecer que en diversos casos la tierra ya había sido tomada por los colonos. De hecho, pareciera que, aunque los decretos expropiatorios servían como medios para que el Estado declarará su intención de crear un nuevo núcleo poblacional, en los hechos este proceso constituía más bien un medio para demostrar la disposición del gobierno para actuar como mediador en el conflicto entre colonos y terratenientes.

En otras palabras, pareciera que la facultad expropiatoria dejó de ser un mecanismo legítimo para "crear" un lugar habitacional para los pobres en la ciudad y pasó a posicionarse como un instrumento político que "legitimaría" la posesión o tenencia irregular, no siempre legal de la tierra. Este proceso tuvo una variedad de formas que vale la pena tener en cuenta, particularmente debido a la cantidad de constructos jurídicos que se derivaron de ello.[32]

Labores del Departamento del Distrito Federal, la intervención de la Oficina de Colonias durante el período fue sumamente amplia en términos cuantitativos, ya que abarcó 107 colonias que reunían un total de "48,082 lotes [...] en los cuales –se decía– se dará acomodo a 60,000 familias del pueblo del D.F." La magnitud de estas acciones se aprecia cuando se recuerda que fue apenas en ese período cuando la población de la Ciudad de México sobrepasó un millón de habitantes". Azuela, Antonio y Cruz Rodríguez, María Soledad, *op. cit*, p. 25.

[32] Así, por ejemplo, una de las primeras controversias judiciales que surgieron en torno a las colonias proletarias tenía que ver con su orden moral y la decisión

No obstante, para los fines de este trabajo, resulta suficiente señalar que en torno al proceso de creación de colonias proletarias había dos tipos de intervención estatal radicalmente distintos entre sí, pues "mientras la regularización implicaba que el gobierno actuaba después de que se ha iniciado el proceso de urbanización, la fundación de las colonias (mediante decreto expropiatorio) suponía la conducción de ese proceso por el gobierno mismo".[33]

En el caso particular del proceso de regularización, conviene señalar que la controversia inicial consistía en determinar el origen fundacional y la naturaleza jurídica de las colonias proletarias. Por una parte, aunque el reconocimiento jurídico de una colonia proletaria consistía en un trámite administrativo relativamente estandarizado y pacífico,[34] en los hechos la discusión era más complicada.

Por ejemplo, una de las primeras discusiones que surgieron en torno a las colonias proletarias tenía que ver con las responsabilidades del Estado para llevar un registro de las mismas. Si bien, la formación de estos núcleos habitacionales podía darse de manera no planeada y al margen de

del tipo de usos de suelo que podrían albergar. AAR 4804/48. Véase "PULQUERIAS EN COLONIAS PROLETARIAS". (Quinta Época, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CI, p. 949, registro digital: 319985, Tesis Aislada).

33 Azuela, Antonio y Cruz Rodríguez, María Soledad, *op. cit*.

34 *Idem*.

cualquier intervención estatal, en la práctica judicial se estableció que no era suficiente que la autoridad negara tener registrada como proletaria una colonia en particular, puesto que la omisión en el registro no era imputable al afectado, sino a la autoridad.[35]

Otra discusión que destaca es sobre la forma en que los Ministros de la Corte enunciaron las características que debían reunir estas colonias para ser consideradas como proletarias. Se trataba, al menos desde el imaginario judicial, de espacios habitacionales que distaban mucho del ideal constituyente de proveer habitaciones higiénicas y cómodas para los trabajadores.

Eran, en esencia, una serie de "terrenos ocupados por personas de escasos recursos y caracterizados por la pobreza de las construcciones y la falta de obras de urbanización"[36] o de espacios habitacionales "pobres, de muy escasos recursos y que distan mucho de ser colonia residencial, industrial o campestre, así como carentes de obras de urbanización".[37]

---

[35] Revisión fiscal 65/58. Véase "COLONIAS PROLETARIAS, CONCEPTO DE". (Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen XVI, Tercera Parte, p. 31, registro digital: 268484, Tesis Aislada); "COLONIAS PROLETARIAS, PRUEBA DE QUE LO SON". (Sexta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen XVI, Tercera Parte; p. 46, registro digital: 268485, Tesis Aislada).

[36] RF 944/59. Véase "COLONIAS PROLETARIAS". (Sexta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen XLV, Tercera Parte; p. 63, registro digital: 267562, Tesis Aislada).

[37] Revisión Fiscal 65/58. Véase "COLONIAS PROLETARIAS, CONCEPTO DE". *op. cit*.

5. Reflexiones finales

Este capítulo tuvo como objetivo principal explicar los efectos materiales y simbólicos del constitucionalismo social mexicano en la redistribución y fraccionamiento del territorio, particularmente en el contexto urbano. A partir de este planteamiento intenté ilustrar la forma en que tuvo lugar una serie de iniciativas tendientes a proveer de vivienda a los sectores pobres de la sociedad, durante el periodo posrevolucionario (1917-1968).

En particular, analicé la forma en que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación participaron en el proceso de determinación social de los límites y características que debían tener las viviendas obreras y populares. Así, se identificó la manera en que el Estado intervino directamente en el fraccionamiento y redistribución del territorio nacional para satisfacer las necesidades de vivienda de una parte de la población.

La hipótesis central de este capítulo ha sido que este proceso de formaciones espaciales concretas (vivienda obrera, colonia proletaria) asociadas a clases sociales específicas (obreros, sectores populares) no puede entenderse sin tener como referente la estructura de clases y el régimen de propiedad propuesto en la Constitución de 1917; pero,

sobre todo, la manera en que éste fue interpretado por los miembros del Poder Judicial.

Sin embargo, a lo largo de este capítulo también ha sido posible advertir una serie de continuidades y rupturas que parecen cuestionar la capacidad de los jueces para incidir en la conformación del mundo social. Así, por ejemplo, el hecho de que en algunos casos los Ministros de la Corte hayan defendido la capacidad del Estado para expropiar el territorio, reasignar sus usos y funciones para proveer de vivienda a la clase obrera y que en otros casos los mismos Ministros se hayan pronunciado en contra del cumplimiento de dicha obligación patronal, nos habla del papel que pudo jugar el arbitrio judicial en la resolución de estas controversias.

Esto no sugiere, como diferentes autores han establecido, que la Corte haya estado subordinada a la voluntad de las autoridades político-administrativas; más bien sugiere la existencia y el desarrollo de una forma muy particular de resolver los casos, la cual ha sido caracterizada en este texto como jurisprudencia social posrevolucionaria, y que intenta dar cuenta del carácter discrecional, contingente y cambiante con que estos procesos de producción jurídica del espacio se llevaron a cabo.

Fuentes consultadas

Bibliohemerografía

AZUELA, Antonio y MENESES REYES, Rodrigo, "The everyday formation: Law and Poverty in Mexico City", *The Expanding Spaces of Law: A Timely Legal Geography*, Stanford University Press, 2014.

_____ y CRUZ RODRÍGUEZ, María Soledad, "La institucionalización de las colonias populares y la política urbana en la Ciudad de México (1940-1946)", *Sociológica*, México, año 4, núm. 9, enero-abril de 1989, pp. 111-113.

BAZÁN, Lucía, *Cuando una puerta se cierra cientos se abren: casa y familia: los recursos de los desempleados de la refinería 18 de marzo*, México, Antropología–Ciesas, 1999.

BLANKENBURG, Erhard, "La mobilisation du droit. Les conditions du recours et du non-recours à la justice", *Droit et société*, vol. 28, núm. 1, 1994, pp. 691-703.

CLARK, Gordon L., *Judges and the Cities. Interpreting local autonomy*, Chicago, University of Chicago, 1985.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La democracia en México*, México, Ediciones Era, 1967.

MENESES REYES, Rodrigo, *Legalidades públicas: El derecho, el ambulantaje y las calles en el Centro Histórico de la Ciudad de México (1930-2010)*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-CIDE, 2011.

_____, "Los litigios por la calle: el ambulantaje en la ciudad de México y la justicia federal", *Estudios Sociológicos*, México, vol. 32, núm. 94, enero-abril de 2014, pp. 73-102.

PERLÓ COHEN, Manuel, *Estado, vivienda y estructura urbana en el cardenismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Cuadernos de Investigación Social, núm. 3, 1981.

RÍOS-FIGUEROA, Julio "Sociolegal studies on México", *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 8, 2012, pp. 307-321.

SAYEG HELÚ, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano: la integración constitucional de México*

(1808-1988), México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

TRUCHUELO, José María, "En defensa de la constitución de 1917", en *INEHRM, El Pensamiento Mexicano sobre la Constitución de 1917,* México, 1987, pp. 273-307.

Tesis y jurisprudencia

"DERECHO DE PROPIEDAD. EL CONSTITUYENTE DE QUERETARO PRETENDIO BORRAR EL CONCEPTO CLASICO QUE ESTABLECIA EL DERECHO DE PROPIEDAD COMO UNA FACULTAD ABSOLUTA, INTOCABLE, SUSTITUYENDOLO POR EL CONCEPTO QUE RECONOCE LA PROPIEDAD PRIVADA COMO UNA FUNCION SOCIAL. DE TAL MANERA, QUE LA PROPIEDAD PRIVADA NO FUESE UN DERECHO EXCLUSIVO DE UN INDIVIDUO, SINO UN DERECHO SUBORDINADO AL BIENESTAR COLECTIVO." (Quinta Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Informes, Página: 35, registro digital: 817408, Tesis Aislada).

Esta obra se terminó de imprimir y encuadernar en junio de 2017 en los talleres de Papiro Reproducciones, S.A. de C.V., Marcelino Dávalos núm. 12-1, Colonia Algarín, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06880, Ciudad de México, México. Se utilizaron tipos Calibrí de 10 puntos, Verdana de 9 y 11 puntos, y Nexa Bold de 16 y 18 puntos. La edición consta de 2,000 ejemplares impresos en papel bond de 90 g.